



REPUBLIQUE DU NIGER

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

HAUTE AUTORITE A LA CONSOLIDATION DE LA PAIX



STABILISER LES ZONES DE CONFLIT

**Capitalisation de l'Expérience de la
Haute Autorité à la Consolidation de la Paix- HACP
1994-2020**

OCTOBRE 2020

La Haute Autorité à la Consolidation de la Paix est une institution de mission, rattachée à la Présidence de la République et dirigée par un Président qui a rang de Ministre.

La HACP participe à la réflexion stratégique sur les questions de défense, de sécurité et de stabilité à travers son Président qui est membre du Conseil National de Sécurité.

Sa mission principale est de contribuer à stabiliser les zones en conflit par la prévention, la gestion et la reconstruction post conflit. Pour ce faire, elle engage des actions de dialogue politique au sein des communautés affectées par des révoltes de nature identitaire, politique ou idéologique.

Ce dialogue permet de mettre en évidence les causes subjacentes des révoltes, qui peuvent être liées à des injustices ou à l'exclusion, ainsi qu'à l'absence d'opportunités socio-économiques.

La HACP est née en 2011 de la transformation de la Haute Autorité à la Réconciliation Nationale et à la Consolidation de la Démocratie, créé en 2010 sur les fondations du Haut-Commissariat à la Restauration de la Paix créé en 1994.

Les activités de la HACP visent à apporter des réponses globales aux défis sécuritaires, de gouvernance et de développement qui affectent les communautés vivant dans ses 79 communes d'intervention. Ces communes sont situées dans des zones fragilisées par des conflits passés ou en cours, d'origine locale ou découlant de situations conflictuelles des pays voisins.

Ses attributions portent sur :

- La prévention et le règlement négocié des conflits entre des groupes armés;
- La prévention et le règlement de conflits inter et intracommunautaires ;
- La facilitation de la concertation entre des parties concernées par une crise ou engagées dans un conflit ;
- La gestion du processus Désarmement, Démobilisation, Réintégration de groupes pouvant menacer la sécurité ;
- L'identification d'actions en vue de corriger les disparités existantes entre territoires ou communautés, ou permettant de résoudre des problèmes d'insécurité ;
- L'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes de relèvement, et d'insertion socio-économique des communautés affectées par l'insécurité ou situées dans des zones à risques ;
- L'animation de débats sur les nouvelles formes d'insécurité et la conduite d'études, investigations ou enquêtes sur la consolidation de la paix ;
- La participation au rapatriement volontaire de déplacés suite aux conflits.

STABILISER

LES ZONES DE CONFLIT

**Capitalisation de l'Expérience de la
Haute Autorité à la Consolidation de la Paix- HACP
1994-2020**

Octobre 2020

**Photo de couverture : Caravane de la paix, Fakara,
département de Boboye**

**I.S.B.N. 978-2-37235-195-9
Dépôt Légal Octobre 2020**



STABILISER LES ZONES DE CONFLIT

Capitalisation de l'Expérience de la
Haute Autorité à la Consolidation de la Paix- HACP
1994-2020

Table des matières

Acronymes	5
Mot du Président de la HACP	7
Introduction	9
1. Contexte régional et espace d'intervention	15
1.1. Contexte sécuritaire national et régional	15
1.2. Espace d'intervention de la HACP	20
2. Cadre théorique d'intervention de la HACP	23
2.1. Approche dérivée de la stratégie anti-insurrectionnelle	24
I. La ligne d'opération militaire	25
II. La ligne d'opération sécuritaire	25
III. La ligne d'opération politique	26
IV. La ligne d'opération économique	27
2.2. Nexus Sécurité-Développement et Droits de l'Homme	28
2.3. Constats issus de l'expérience	29
2.4. Principaux défis	30
3. Histoire longue de la HACP	33
3.1. La HACP en héritière du HCRP	33
3.2. L'élargissement des missions de la HACP	34
3.3. Un organigramme étoffé	35
4. Raisons du succès de la HACP	37
4.1. Une institution qui a su gagner sa légitimité	37
4.2. Un portage politique à haut niveau	37
4.3. Une transversalité des missions et une souplesse organisationnelle	38
4.4. La confiance des partenaires	39
4.5. Une professionnalisation continue	39

5. Expériences similaires ?	41
5.1. Organisation et mode d'intervention	41
5.2. Objectifs et missions	43
Fiche I	
La Stratégie d'intervention de la HACP	45
Fiche II	
La HACP, acteur de la stabilisation	49
Fiche III	
Anticiper et comprendre l'environnement sécuritaire	53
Fiche IV	
La communication au cœur des missions de la HACP	55
Fiche V	
Sensibilisation et Dialogue	57
Fiche VI	
Renforcer la résilience des populations à la vulnérabilité sécuritaire	61
Fiche VII	
Rétablir une justice dans l'accès aux services sociaux	63
Fiche VIII	
Renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité	67
Fiche IX	
Soutien au désengagement et réhabilitation des ex-combattants	71
Fiche X	
Mines et migration	73
Fiche XI	
Nexus Sécurité-Développement, fondement de l'approche globale en matière de sécurité	75

Acronymes

ADN	Agence de Développement pour le Nord / Mali
AGR	Activités Génératrices de Revenus
AQMI	Al Qaïda au Maghreb Islamique
CBLT	Commission du Bassin du Lac Tchad
CCP	Comité Communal de Paix
CCNPP	Citizens' Charter National Priority Program
CDC	Conseil de Développement Communautaire
CDIR	Comité de Dialogue Inter Religieux
CNCCAI	Commission Nationale pour la Collecte et le Contrôle des Armes Illicites
CNS	Conseil National de Sécurité
CPS	Commission Paix et Sécurité
CSI	Centre de Santé Intégré
CTC	Comité Technique Consultatif
DCNTI	Département Communication et Nouvelles Technologies de l'Information
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réinsertion
DPF	Département Partenariat et Financement
DPGC	Département Prévention et Gestion des Conflits
DPS	Département Paix et Sécurité
DPSE	Département Programmation, Suivi et Évaluation
DRFM	Département Ressources Financières et Matériel
DRH	Département Ressources Humaines
DRS	Département Relèvement et Stabilisation
EIGS	Etat Islamique au Grand Sahara
EHO	Environnement Humain Opérationnel
ENP	École Nationale de Police
FARC	Forces Armées Révolutionnaires de Colombie
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
FLM	Front de Libération du Macina
FMIL	Front Moro Islamique de Libération
FMLN	Front Moro de Libération Nationale
FSI	Forces de Sécurité Intérieure
GSIM	Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans (en arabe Jamā'at nuṣrat al-islām wal-muslimīn, JNIM)
HACP	Haute Autorité à la Consolidation de la Paix
HARNCD	Haute Autorité à la Réconciliation Nationale et à la Consolidation de la Démocratie
HCRP	Haut-Commissariat à la Restauration de la Paix
HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre (travaux à...)

ICSP	Instrument Contribuant à la Stabilité et à la Paix
IDS	Instrument de Stabilité
IRSH	Institut de Recherches en Sciences Humaines
LGU	Local Government Units
MINUSMA	Mission Multidimensionnelle des Nations Unies pour la Stabilisation du Mali
MJRN	Mouvement pour la Justice et la Réhabilitation du Niger
MNJ	Mouvement des Nigériens pour la Justice
MUJAO	Mouvement pour l'Unité du Jihad en Afrique de l'Ouest
NSP	National Solidarity Program / Afghanistan
OHCP	Office of the High Commissioner for Peace / Colombie
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPAPP	Office of the Presidential Adviser on the Peace Process / Philippines
OSC	Organisations de la Société Civile
PAGTT	Projet Pilote d'Appui à la Gestion de la Transhumance Transfrontalière
PAIERA	Plan d'Action à Impact Économique Rapide
PASC	Projet d'Appui à la Stabilité et à la Cohésion Communautaire
PARSN	Projet d'Appui au Renforcement de la Stabilité au Niger
PDC	Plan de Développement Communal
PDES	Plan de Développement Économique et Social
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SDDCI	Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive
SDS	Stratégie de Développement et de Sécurité de la Zone Sahélo-Saharienne du Niger



«Notre combat pour la paix et la sécurité, dans notre espace, est inséparable de notre lutte pour le développement. Le terrorisme et le crime organisé sont des symptômes. Nous sommes déterminés à nous attaquer à la maladie dont ils sont le reflet : la pauvreté et les inégalités. A terme, c'est non pas les armes, mais l'éradication de celles-ci, qui nous permettra de vaincre définitivement le terrorisme.»

S.E. Mahamadou Issoufou, Président de la République du Niger,

Discours lors du 5^{ème} Sommet Ordinaire du G5 Sahel, Février 2019.

Mot du Président de la HACP



Après neuf ans à la tête de la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix, il m'a semblé utile de capitaliser son expérience pour marquer une étape importante dans son évolution. Cette capitalisation sera utile aux cadres de l'institution, mais également à tous ceux qui peuvent être intéressés par son travail : administration publique, institution nationale, acteur politique ou associatif, chercheur et partenaire technique et financier.

Rendre compte de manière exhaustive de tous les aspects d'une institution à tous égards atypique présente certaines difficultés. Il a fallu réunir en un seul document une chronologie historique et comparative de la HACP, ainsi que des questions organisationnelles, des questions de doctrine, et des leçons pratiques du travail de terrain. Nous espérons que la richesse des informations réunies fera oublier ses faiblesses méthodologiques.

Si sur le plan organisationnel, des ressources dont elle a disposé et de sa capacité d'action, la HACP n'a plus rien à voir avec son ancêtre le Haut-Commissariat à la Restauration de la Paix, la philosophie qui a conduit à la création du HCRP demeure toujours d'actualité. Face à tout conflit interne mettant en cause des acteurs nationaux, la solution doit toujours inclure une approche globale qui s'efforce de comprendre les causes sous-jacentes du conflit pour proposer des voies pacifiques de sortie de crise et n'utiliser la force légitime de l'État que comme moyen de coercition pour avancer résolument vers la résolution durable de conflit.

Loin de faire l'apologie du pacifisme, cette méthode propose en fait de mettre l'État au centre de la solution. Mais un État vertueux, capable de conduire une approche globale qui fait de la bonne administration des hommes, du droit, du règne de la justice, du dialogue politique, de la volonté de redresser des torts et rechercher l'inclusion, ses principes cardinaux. Que les conflits soient de type identitaire ou idéologique, l'État doit s'efforcer de gagner à sa cause la grande majorité de sa population. Il faut isoler les irréductibles pour les affaiblir, donner des voies de sortie au plus grand nombre, garder l'initiative et constamment rechercher l'ascendant moral.

Tels sont les grands principes de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits autour desquels la HACP a organisé son action. Le document que vous avez entre les mains illustre cette démarche. Bonne lecture.

Général de Brigade Mahamadou Abou Tarka

Introduction

La Haute Autorité à la Consolidation de la Paix (HACP) est une institution de mission, rattachée à la Présidence de la République du Niger. Elle est dirigée par un Président qui a rang de Ministre et qui est membre du Conseil National de Sécurité.

La HACP participe à la réflexion stratégique sur les questions de défense, de sécurité et de stabilité au sein du Conseil National de Sécurité (CNS). Sa mission principale est de contribuer à stabiliser les zones en conflit par la prévention, la gestion et la reconstruction post conflit.

Dans ce cadre, elle engage des actions de dialogue politique au sein des communautés affectées par des révoltes de nature identitaire, politique ou idéologique. Ce dialogue politique permet de mettre en évidence les causes sous-jacentes des révoltes, qui peuvent être liées à des injustices ou à l'exclusion, ainsi qu'à l'absence d'opportunités socio-économiques.

La HACP dispose d'une organisation comportant, entre autres :

- un Comité Technique Consultatif à la consolidation de la paix, composé de représentants d'institutions concernées par le travail de la HACP. Ce comité permet à la direction de la HACP d'obtenir un regard extérieur sur son travail,
- une Administration Centrale avec des départements chargés de promouvoir les options retenues (prévention et gestion des conflits, relèvement et stabilisation, paix et sécurité, communication et nouvelles technologies de l'information, partenariat et financement, ressources humaines, ressources financières et du matériel, planification-suivi-évaluation),
- les Coordinateurs Régionaux, ancrés dans les services déconcentrés du Ministère en charge du plan, qui assurent la coordination et la mise en œuvre des actions et projets mis en œuvre par la HACP,
- des Chargés de Mission nommés au sein des communautés, souvent d'anciens chefs de front des rebellions antérieures, d'ex-combattants ayant fait reddition ou des personnes pouvant contribuer au dialogue et capables de prendre contact avec des rebelles, insurgés ou terroristes.

La HACP est une institution de l'État dotée d'un budget de fonctionnement et d'un fonds de relèvement pour des actions de consolidation de la paix. Elle reçoit des ressources des Partenaires Techniques et Financiers et est habilitée à mettre en œuvre des projets et programmes pour le renforcement de la paix et de la stabilité.

Les activités de la HACP visent à apporter des réponses globales aux défis sécuritaires, de gouvernance et de développement qui affectent les communautés vivant dans ses 79 communes d'intervention¹, situées dans l'arc de cercle qui va de Makalondi à Bosso, comprenant la totalité des communes d'Agadez et de Diffa, ainsi que les communes au nord des régions de Tillabéry, Dosso, Tahoua, Maradi et Zinder.

Toutes ces communes sont situées dans des zones fragilisées par des conflits passés ou en cours, d'origine locale ou découlant de situations conflictuelles des pays voisins.

Créée en janvier 1994 en tant que Haut-Commissariat à la Restauration de la Paix suite aux Accords de Paix avec la rébellion Touarègue, l'institution fut chargée d'en assurer le suivi. Pour rappel ces accords étaient articulés autour de trois axes.

- Un premier axe de **discrimination positive** a vu l'intégration d'ex-combattants dans les Forces de Défense et de Sécurité (FDS), mais aussi de ressortissants des zones du conflit dans l'administration, ainsi que l'attribution de bourses d'étude pour les grandes écoles aux jeunes issus des communautés. L'Accord prévoyait l'intégration automatique de ces jeunes à la fonction publique à la fin de leurs études. Globalement, l'intégration des ex-combattants dans les FDS est considérée une réussite. Malheureusement, en 2007, lors de la rébellion du Mouvement des Nigériens pour la Justice (MNJ), une vingtaine d'ex-rebelles a déserté et rejoint la rébellion. Il faut toutefois avoir à l'esprit que ce sont près de 3 800 ex-combattants qui ont intégré les FDS, ce qui fait un taux de désertion d'à peine 0,6%. Cette désertion a néanmoins mis fin dans les faits à l'application de la clause des Accords de Paix qui prévoyait des recrutements hors quota dans les zones touchées par la rébellion afin de renforcer la diversité au sein des Forces de Défense et de Sécurité. Au Niger, les conflits, rébellion ou terrorisme ont tendance à éclater dans les zones nomades. Cet état de fait est vrai depuis la période coloniale. La réponse efficace de l'administration coloniale était de créer des forces spécialisées, goumiers et méharistes, issues de communautés nomades pour y assurer la sécurité et l'encadrement des populations. Les recrutements spéciaux, remis à la mode par la HACP s'inspire de cette expérience coloniale que les Accords de Paix avait voulu pérenniser. La présence des jeunes des communautés nomades dans l'armée nationale renforce la loyauté des communautés vis à vis de l'État et augmente l'efficacité de forces armées et leurs connaissances intimes des terrains d'opération.
- Le deuxième axe des Accords de Paix a porté sur la **réforme institutionnelle** qui a vu, à la place de la fédération prônée par la rébellion, l'adoption et la mise en place d'une décentralisation poussée qui offrait aux régions et aux communes une large autonomie dans la gestion des questions économiques et sociales. La création des circonscriptions législatives spéciales est venue compléter cette réforme en garantissant la représentativité des minorités au sein de l'Assemblée Nationale.

¹ 15 communes de Tillabéry, 15 communes de Tahoua, 5 communes de Dosso, 15 communes d'Agadez, 12 communes de Diffa, 5 communes de Maradi, 12 communes de Zinder.

- Le troisième axe des Accords de Paix prévoyait la mise en œuvre d'un programme de développement accéléré des zones touchées par le conflit. C'est ainsi qu'a été lancé un projet à impact rapide dans l'Air et l'Azawack nigériens.

Dans l'esprit de ce troisième axe, une loi a été adoptée plus tard sur la rétrocession des redevances minières (puis pétrolières) aux communes abritant les mines, les forages ou les raffineries, dans un souci d'impliquer les populations à l'exploitation des richesses de leur terroir et ainsi prévenir la résurgence des conflits sur des bases identitaires ou régionales.

Le Haut-Commissariat à la Restauration de la Paix, devenu HACP en 2011, avait comme mission de suivre la mise en œuvre des Accords de Paix et, le cas échéant, de signaler au Chef de l'Etat tout obstacle ou résistance. Tout au long de leur mise en œuvre, l'institution a traversé avec succès les différentes conjonctures, régimes et changements politiques qui ont caractérisé le Niger, sans que jamais ni son existence, ni l'esprit des Accords de Paix ayant présidé à sa création n'aient été remis en cause.

Cela traduit d'une part, le consensus politique qui existe au Niger autour des Accords de Paix mis en œuvre de bonne foi par les gouvernements successifs et, d'autre part, l'utilité d'un organe politique ancré au plus haut niveau et chargé de signaler, au besoin, les blocages et résistances inhérents à tout compromis issu de négociations de paix.

L'institution a ainsi gagné en crédibilité. Elle a démontré au fil des ans sa capacité à assurer les missions de stabilisation et de consolidation de la paix qui lui sont assignées, en particulier depuis la réforme impulsée par le Président de la République en 2011. Cette réforme a élargi le mandat de la HACP pour la charger de la prévention et la gestion de nouvelles formes de conflit, comme le terrorisme se réclamant de l'Islam politique.

Ainsi, d'acteur principal de la réconciliation nationale, la HACP a évolué vers une structure administrative capable d'apporter des réponses adaptées et différenciées aux conflits en cours dans les différentes zones du Niger.

Le Niger est un pays de démocratie qui attache du prix à la paix et dont la politique vise la satisfaction des besoins primaires d'une population parmi les plus pauvres du monde. La démocratie et la paix sont des conditions essentielles pour le développement économique et social.

Pour garantir la paix et renforcer la cohésion sociale, le Niger a fait le choix d'une approche de prévention et de gestion de conflits basée sur le dialogue politique, l'utilisation de la force n'intervenant qu'en dernier recours, seulement lorsque les voies de dialogue ne sont pas disponibles.

Un conflit est toujours caractérisé par des enjeux qui sont en dernière analyse économiques : accès aux richesses (terres, bétail, circuit commercial), accès au pouvoir (pour les possibilités qu'il offre d'accéder aux ressources budgétaires). Un conflit a donc des

causes et des effets. Si les effets du conflit s'observent lors des affrontements ou de la destruction des biens ou des infrastructures, les causes ne sont pas aussi manifestes. Elles sont souvent drapées dans un discours idéologique identitaire, religieux et politique ; dans un premier temps les questions matérielles restent occultées à l'observateur.

L'idéologie (la défense de son ethnie, de sa religion, de sa conception politique) permet de mobiliser plus aisément. L'approche prônée par la HACP est d'identifier les causes profondes des crises et conflits pour s'y attaquer, tout en répondant à la violence par la force publique si elle est déjà déclenchée.

L'utilisation de la force doit viser à créer le rapport de force qui conduit à une résolution pacifique. La violence étatique perd sa légitimité lorsqu'elle devient une fin en soi.

L'histoire a démontré que les révoltes sociales, rébellions ou insurrections partent toujours d'une revendication légitime, une cause qu'il faut chercher à identifier pour y apporter les bonnes réponses. Cela impose à l'Etat d'éviter de stigmatiser les acteurs du conflit afin de préserver les chances d'arriver à un accord politique. Sur ce plan, au niveau international, on salue les succès du Niger dans le règlement durable de la question Touarègue.

Selon de nombreux observateurs, la mise en œuvre de bonne foi de l'Accord de Paix de 1995 a permis au Niger de garder sa cohésion nationale aux lendemains de la crise libyenne qui a embrasé une partie du Sahel. La HACP joue un rôle privilégié dans cette approche.

L'objectif principal du document de capitalisation de l'expérience de la HACP est de la présenter, de montrer son apport et sa méthode de travail dans sa mission de stabilisation des zones de conflits au Niger.

Le document vise également à :

- permettre aux acteurs qui interagissent avec la HACP (ministères, autorités administratives, élus, institutions de recherche, partenaires techniques et financiers, ONG nationales et internationales) de mieux connaître l'institution ;
- permettre aux agents de la HACP de poser un regard distancié par rapport à l'exercice de leur mission ;
- systématiser certaines idées et approches, voire lancer le débat sur certains choix politiques controversés dans la gestion des conflits ;
- apporter un regard comparatif en matière de consolidation de la paix à l'aune des expériences menées ailleurs dans le monde ;
- identifier les axes d'amélioration et / ou d'évolution de la HACP.

Le document est construit en deux parties.

- La première partie, composée des Chapitres 1 à 5, présente la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix, organe principal du Gouvernement du Niger pour la gestion des zones sensibles.

- Le chapitre 1 décrit le contexte régional de crise et ses effets sur certaines régions du Niger qui constituent les zones d'intervention de la HACP.
 - Le chapitre 2 présente le cadrage théorique qui sous-tend son action.
 - Le chapitre 3 commente et fait le bilan de la longue histoire de la HACP qui a aujourd'hui 25 ans d'existence.
 - Le chapitre 4 examine les raisons du succès de cette institution, à tout égard originale.
 - Le chapitre 5 présente trois expériences tirées des crises d'autres pays (Colombie, Philippines et Afghanistan) qui ont mis en place des institutions similaires à la HACP. En analysant leurs missions, mais aussi leur positionnement institutionnel, ce chapitre entend apporter des points de comparaison utiles à la compréhension de la HACP.
- La seconde partie est composée de onze fiches thématiques qui restituent les missions de la HACP et la manière dont celles-ci sont accomplies. Les différentes fiches ne sont pas exclusives les unes des autres : elles se recoupent et se complètent, étant donné que son action, intégrée et globale, touche tous les aspects de la vie d'une zone donnée à l'occasion de chaque mission de terrain.
 - Un encart, « Les Complexes de la Paix », décrit un concept opératoire original mis en place par la HACP pour s'attaquer aux causes profondes du conflit dans le Nord de la région de Tillabéry.



***Célébration de la Journée Internationale de la Paix,
course des handicapés.***



***Célébration de la Journée Internationale de la Paix,
remise de prix de la course***

1. Contexte régional et espace d'intervention

Le Niger est un pays engagé dans la construction d'une gouvernance démocratique et d'un état de droit reposant sur une séparation de pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, appuyé par un multipartisme intégral et une décentralisation administrative. Le pouvoir est acquis sur la base du suffrage universel lors de scrutins électoraux à différents niveaux.

1.1. Contexte sécuritaire national et régional

A l'issue de la Conférence Nationale Souveraine de 1991, le peuple du Niger a réaffirmé son choix de construire une République Démocratique et Sociale non-confessionnelle. Il faut noter que ce choix n'est pas nouveau et reprend les dispositions contenues dans la Constitution de la Première République.

Au lendemain de l'indépendance, l'appui de l'ex-colonisateur au Parti Progressiste Nigérien (PPN/RDA) avait obligé l'opposition nigérienne, incarnée par l'Union Démocratique Nigérienne (UDN SAWABA) à recourir à la lutte armée. La Première République était devenue, **de fait**, un régime de parti unique, bien que la Constitution ait gardé la reconnaissance du multipartisme dans ses dispositions. Les grands principes républicains et de démocratie sociale avaient été également reconduits dans la Charte Nationale et la Constitution de la Deuxième République, la Constitution instituait, cette fois-ci **de jure** un parti unique, le Mouvement National Pour la Société de Développement.

Après une période d'exception de 17 ans, l'adoption d'une constitution marquait dans une certaine mesure un retour aux normes politiques qui avaient caractérisé le pays avant le coup d'Etat de Kountché. Cependant, à cause de sa portée symbolique et des libertés politiques qu'elle a consacrées, la Conférence Nationale Souveraine est considérée comme le point de départ de la démocratie nigérienne.

Les transitions militaires n'ont pas changé cet état de fait : les III, IV, V, VI et VII Républiques se sont toutes proclamées Républiques Démocratiques, Sociales, non-Confessionnelles et ont reconduit le multipartisme intégral, la liberté politique, syndicale et associative.

Le processus de construction de la démocratie a certes subi les contrecoups des coups d'Etat et des périodes d'exception, mais ces événements n'ont jamais remis fondamentalement en cause le choix d'un régime de démocratie républicaine. C'est ainsi qu'on a pu parler de « coups d'Etat pro-démocratie au Niger ».

Le peuple du Niger a également fait le choix d'un Etat de droit non confessionnel, garantissant les libertés religieuses et reposant sur une séparation de pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

L'Etat du Niger administre son territoire avec trois types d'institutions :

- les institutions émanant du Gouvernement Central, composé au niveau régional et départemental des autorités nommées, Gouverneurs et Préfets, entourés des services déconcentrés représentant les ministères;
- les institutions décentralisées formées de Conseils Régionaux et Conseils Municipaux, élues par les populations ;
- les autorités héréditaires traditionnelles et coutumières, composées de Sultans, Chefs de canton et de groupement, chefs de village et de tribu. Elles jouent un rôle fondamental dans l'encadrement des populations à cause de la proximité et du prestige dont elles jouissent, prestige d'autant plus important que la lignée coutumière est ancienne.

Les services techniques, représentant les départements ministériels, sont présents sur l'ensemble du territoire et assistent les autorités déconcentrées et décentralisées dans leurs tâches de développement économique, social et culturel.

Le pays fait face à multiples défis parmi lesquels l'extrémisme violent religieux ou identitaire l'instabilité et l'insécurité régionales, le changement climatique, la variabilité du cours des matières premières, la gestion de la croissance démographique qui a une incidence directe sur l'éducation, la santé, et l'insertion économique des jeunes dans le marché du travail. Les crises du voisinage (Mali, Nigeria, Libye) ont un impact extrêmement sévère pour le Niger.

L'Islam politique sunnite est né en Afghanistan en tant qu'instrument de lutte armée, avec le soutien des Etats Unis, de l'Arabie Saoudite et du Pakistan. La propagande de l'époque avançait l'idée d'un front commun des croyants (musulmans saoudiens et pakistanais et chrétiens américains) contre l'empire communiste athée, représenté par l'Union Soviétique. Cette idéologie politique d'inspiration religieuse, s'est enrichie d'éléments doctrinaux empruntés à la tradition salafiste et quelque fois wahhabite.

Avant d'atteindre le Niger, l'Islam politique s'est d'abord manifesté en Algérie avec le retour de nombreux arabes « afghans ». Dans les années 80, l'Algérie avait connu un printemps arabe avant l'heure qui déboucha sur le multipartisme. L'interruption du processus électoral qui annonçait une victoire du Front Islamique de Salut (FIS) a fait basculer le pays dans la guerre civile.

Plusieurs centaines de combattants du Groupe Islamique du Salut, branche armée du FIS, et du Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) furent aguerris par les combats contre l'armée algérienne. Au début des années 2000, les hommes du GSPC s'établirent au nord Mali et s'affilièrent à Al Qaida en créant Al Qaida au Maghreb Islamique (AQMI).

Dans cette région du Mali, un conflit vieux de cinquante ans entre les populations du nord (essentiellement touarègues et arabes) et l'État central a fini par fragiliser le contrôle exercé par l'État. Les hommes d'AQMI ont pu adroitement instrumentaliser ce conflit pour occuper militairement toutes les provinces situées au nord du fleuve Niger. Petit à petit, ce qui était un terrorisme d'inspiration extérieure a pu recruter des anciens rebelles pour former des mouvements autochtones se réclamant de l'Islam politique : Ansar Dine, Mouvement pour l'Unité du Djihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), Front de Libération du Macina (FLM), Etat Islamique dans le Grand Sahara etc.

Le terrorisme d'inspiration islamique s'est rapidement transformé en insurrection des communautés maliennes contre l'État, en recrutant localement, en épousant certaines revendications ou en se faisant le champion de communautés qui avaient des sentiments mitigés par rapport à l'État. Le terrorisme insurrectionnel implanté au Mali s'est ensuite étendu au Niger et au Burkina Faso...

Dans le Bassin du Lac Tchad, un autre mouvement d'obédience de l'Islam politique, Boko Haram, né dans l'Etat du Bornou au Nigeria, atteignait l'est du Niger, le sud du Tchad et l'extrême nord du Cameroun.

Ces fronts -à l'ouest sur les trois frontières et à l'est dans le bassin du lac Tchad, tous deux d'inspiration islamiste- se sont métamorphosés en recrutant dans certaines communautés au point d'apparaître comme des insurrections communautaires, Ce terrorisme est devenu le défi majeur pour notre pays et une préoccupation géopolitique pour les grandes puissances occidentales et l'ensemble de la communauté internationale.

Pour y faire face, les pays affectés ont mutualisé leurs efforts et, avec le concours de la communauté internationale, ont mis en place :

- le G5-Sahel, regroupant la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Tchad et le Burkina Faso,
- la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), qui avec le soutien de l'Union Africaine a déployé la Force Multinationale Mixte (FMM) composée des troupes du Niger, du Nigéria, du Tchad, du Cameroun et du Bénin pour appuyer la stabilisation régionale.

On distingue deux dimensions dans le terrorisme insurrectionnel sévissant au Sahel : une dimension internationale, d'origine moyen orientale, nourrie par le discours anti-occidental et antisioniste, sur fond d'affrontement entre l'Islam et l'occident chrétien ; et une dimension locale qui trouve un terreau fertile chez les populations nomades et qui tend à devenir un facteur fédérateur pour d'autres formes traditionnelles de dissidence au Sahel.

En effet, le Sahel a connu des rebellions identitaires et a vu se développer une criminalité organisée liée à la contrebande et au trafic d'armes, de stupéfiants et de migrants. Caractérisé par de grands espaces difficiles à quadriller et des populations nomades dont l'administration n'est pas aisée, le Sahel a vu se développer de nombreux trafics se nourrissant des économies de rente d'Algérie et de Libye. Dans ces deux pays, la subvention des biens de consommation de première nécessité rend la contrebande en direction des pays pauvres du Sahel, extrêmement lucrative.

La contrebande des biens de premières nécessités a créé des réseaux mêlant trafiquant et forces de sécurité ce qui a gangrené les administrations frontalière. Chronologiquement, La contrebande des biens de premières nécessités a cédé la place aux cigarettes. En effet, la limitation des quantités de cigarettes importées en Libye et en Algérie appelée contingentement a créé un déséquilibre entre l'offre et la demande donnant un pouvoir de régulation aux douaniers et aux forces de sécurité frontalière ce qui a aggravé la corruption. C'est dans cette situation qu'est venu s'ajouter les trafics des stupéfiants en provenance d'Amérique latine et transitant vers l'Europe ; plus tard, les migrants sont entrés dans la filière. La guerre civile en Algérie, suivie de la déstabilisation de la Libye et l'ouverture de ses arsenaux ont accentué et enrichi le trafic par l'apport de flux d'armement et de véhicules volés. Tout ce cocktail a fini par transformer la région en un maelstrom où se côtoient des militants engagés dans l'extrémisme religieux, des combattants irrédentistes et des trafiquants de la grande criminalité organisée.

Les mouvements terroristes du Sahel et du Lac Tchad se présentent avec un projet de société doté d'un corpus idéologique, l'Islam politique, qui vise à créer un état théocratique, le Califat, basé sur une interprétation de l'Islam dérivée de l'école de pensée salafiste. Ce projet politique se présente comme alternative aux états de la région inspirés du modèle de l'Etat de démocratie libérale qui garantit les libertés de croyance et de conscience et sanctifie la séparation de la religion et de l'Etat.

Le terrorisme insurrectionnel constitue un défi stratégique pour les armées de la région sahéenne : il n'est jamais aisé de mener une guerre au sein des populations, de surcroît au sein des populations de son propre pays, surtout lorsqu'une partie de la jeunesse a rejoint les groupes armés. Sur le plan technique, la région Sahélo-Saharienne présente de grands espaces rocailleux qui testent rudement les équipements militaires. La région dispose d'un climat chaud et aride et elle est peuplée de populations nomades pendant longtemps réfractaires à l'école et au service militaire. Ceci complique particulièrement la tâche des armées nationales assez monolithiques qui ont parfois l'impression d'opérer dans un pays étranger.

Le Sahel-Sahara est aussi un espace complexe, avec des alliances tribales qui remontent à la nuit des temps, des inimitiés ancestrales dont il est difficile de démêler l'écheveau sans une connaissance approfondie de la société et des communautés qui la composent. Malheureusement, la connaissance sociologique de cette réalité manque cruellement aux armées du Sahel. Les monographies de qualité sur les terroirs datent des années 1950 au moment où l'Armée Coloniale tentait de réduire les dernières poches de résistance anticoloniale.

Aujourd'hui, le Sahel est le terrain de nombreux acteurs, trafiquants, commerçants, migrants, contrebandiers qui s'y côtoient en complicité ou s'inscrivent dans des rivalités communautaires.

En dépit de la présence des forces de l'opération Serval, puis celle dite Barkhane et de la Mission Multidimensionnelle des Nations Unies pour la Stabilisation du Mali (MINUSMA), les groupes armés terroristes² (GAT) continuent à opérer dans le nord Mali à côté des groupes armés autonomistes de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) et de la Plateforme pro-Bamako (Plateforme).

L'Accord de Paix d'Alger, signé par le Gouvernement Malien, la CMA et la Plateforme, avait pour ambition, en ramenant la paix, d'isoler les GAT et de permettre de les éradiquer. Mais toutes les tentatives pour opposer les groupes signataires de l'Accord d'Alger aux GAT se sont révélées vaines. Au contraire, les GAT ont pu à l'occasion utiliser la couverture des mouvements signataires pour opérer et réclamer l'allégeance de certains groupes communautaires. Pour autant, les GAT ne sont pas dépourvus de contradictions internes et il est possible qu'un schisme se développe entre ceux qui se réclament d'Al Qaïda et ceux ayant fait allégeance à l'Etat Islamique.

Cependant, le problème principal qui explique tout le reste est la faiblesse de l'État malien à assurer justice et sécurité de manière satisfaisante et impartiale. Ceci a conduit à la prolifération de milices d'auto-défense jusqu'au centre du pays. En l'absence de régulation administrative, les tensions communautaires pour l'accès aux ressources naturelles peuvent s'exprimer violemment, entraînant la multiplication de groupes d'auto-défense.

La violence du Mali s'est étendue au Burkina Faso, où un mouvement autochtone Ansarul Islam, parti de la province du Soum, s'est rapidement étendu aux régions administratives du Nord, du Sahel et de l'Est.

A la frontière Niger-Mali -dans une zone comprise entre les localités d'Ansongo et Ménaka au Mali et Ayorou et Abala au Niger- un conflit entre agriculteurs et éleveurs qui dure depuis des décennies s'est brutalement aggravé après qu'une partie des acteurs ait rejoint l'Etat Islamique au Grand Sahara (EIGS). Les combattants de cette faction terroriste défendent leur communauté contre d'autres groupes, mais attaquent aussi fréquemment les forces de sécurité du Niger à titre vindicatif. Un banal conflit rural s'est ainsi transformé en terrorisme international.

Depuis 2018, la violence s'étend sur la rive droite du fleuve Niger, voisine du Burkina Faso, affectant les départements de Torodi, Say et Gotheye. Partout où la violence du terrorisme insurrectionnel s'installe dans l'espace sahélo-saharien, elle se nourrit de conflits préexistants que les Etats n'ont pas pu ou su prévenir ou régler.

A la crise du Sahel-Sahara s'ajoute la crise du Lac Tchad. La crise de la région de Diffa est le fait du mouvement Boko Haram, aussi appelé Etat Islamique en Afrique de l'Ouest. Née en 2002 dans la région de Maiduguri, extrême nord-est du Nigeria, la secte d'inspiration islamiste Boko Haram voit son activité s'étendre au bassin du lac Tchad, aux confins du Niger, du Tchad et du nord Cameroun. Il semble que la secte ait basculé dans le terrorisme après l'exécution extrajudiciaire de son fondateur Mohamed Yusuf en 2009.

² Le groupe AQMI et d'autres groupes comme le MUJAO, devenu l'État Islamique du Grand Sahara (EIGS), et Ansar Dine.

Sous la pression de la coalition anti-terroriste de la Force Multinationale Mixte du bassin du lac Tchad, la secte s'est divisée en plusieurs groupuscules, sans que ces scissions n'en affaiblissent l'action destructrice. C'est au début de l'année 2015 que la secte attaque le Niger en même temps qu'elle fait allégeance à l'Etat Islamique. A Diffa, les attaques de Boko Haram ont désorganisé l'économie régionale et provoqué une catastrophe humanitaire avec le déplacement interne de populations et l'arrivée massive de réfugiés du Nigeria.

Il est cependant utile de mentionner que les conflits armés au Sahel sont antérieurs à l'irruption de l'Islam politique. En effet, l'origine des crises armées au Sahel date de la révolte du FROLINAT au Tchad à la fin des années 70. Cette révolte s'est conclue par la prise du pouvoir par les Nordistes au Tchad. Vers la fin des années 1980, le Tchad et la Libye s'affrontent pour le contrôle de la bande d'Aouzou. Les troupes de Kadhafi, défaites à Ouadi Doum, abandonnent un arsenal considérable. Au même moment Kadhafi chasse Touaregs et Toubou de sa Légion Islamique, mécontent de sa défaite face à Hissene Habré.

Les combattants démobilisés de la Légion Islamique récupèrent l'arsenal de Ouadi Doum et lancent les rebellions Touareg du Mali et du Niger des années 1990. Cet arsenal aurait également alimenté le conflit naissant du Darfour. Tous ces conflits ont eu pour conséquence une prolifération d'armes de guerre et la naissance de professionnels de la violence dans le Sahel. C'est dans ce contexte régional marqué par l'insécurité et l'instabilité que la HACP a été créée par les autorités nigériennes comme instrument politique pour la recherche d'une paix durable.

1.2. Espace d'intervention de la HACP

La HACP est marquée par l'histoire de sa naissance. Sa zone de responsabilité correspond grosso-modo aux zones nomades, traditionnellement foyers de rébellion. Pour des raisons de prévention de conflits, la bande centrale Tanout-Dakoro-Keita-Flingué, zone de contact entre éleveurs et agricultures où l'on observe de nombreux conflits de petite intensité, fait également l'objet d'une surveillance particulière.

Sous l'influence des événements, l'action de la HACP s'est étendue aux régions de Tillabéry et Diffa, foyers de groupes terroristes insurgés. D'autres zones reçoivent l'attention de la HACP en raison de circonstances ou de conditions spécifiques.

C'est le cas du Département de Kantché, zone d'origine de la majorité des migrants vers l'Algérie, ainsi que le Boboye où les questions foncières sont particulièrement aiguës. 79 communes constituent ainsi la zone d'intervention de la HACP, même si l'institution intervient sur l'ensemble du pays en tant que de besoin.

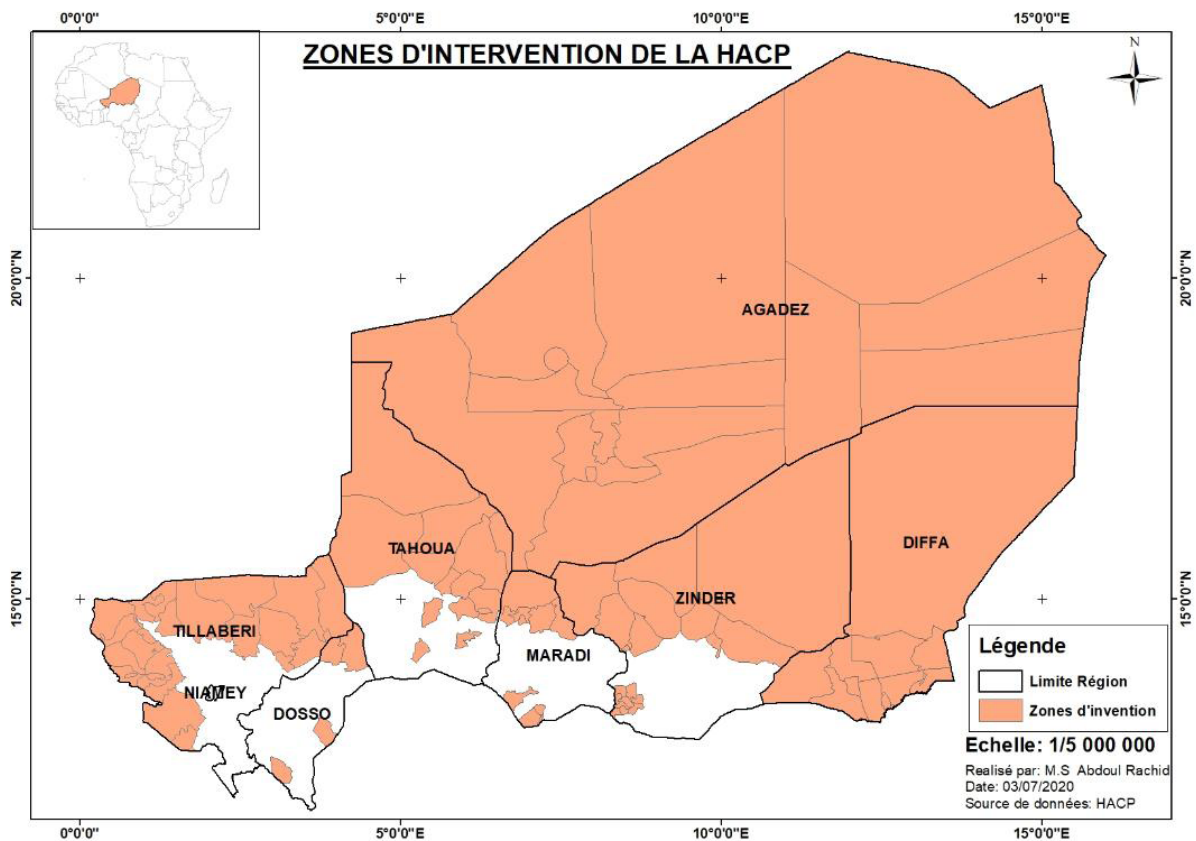
Ce sont des problèmes de gouvernance au sens large et la difficulté de répondre aux nombreux défis qui se posent au pastoralisme qui expliquent en partie le fait que les communes d'intervention de la HACP sont perméables à la propagande et à l'action

des GAT. La détérioration de la situation dans ces zones, spécialement sur la frontière du Mali et du Nigeria, appelle des réponses urgentes qui incluent le déploiement des Forces de Sécurité et de l'Armée.

Parallèlement à cette réponse militaire, la HACP essaie de maintenir le contact avec la population à travers ce projet de stabilisation, de maintenir ou de ramener la présence de l'État en appuyant les différents services et administrations avec comme objectif de restaurer l'ordre et la justice, et de protéger la population. Ces objectifs sont également atteints à travers l'implication des ressortissants de la zone dans la politique locale et nationale notamment par la nomination de chargé de mission.

Pour réussir sa mission, la délivrance de services sociaux de base, l'amélioration des modes de vie liés à l'agriculture et à l'élevage et la préservation de l'environnement sont des préalables pour créer la confiance et obtenir l'implication des populations.

Sur le long terme, le retour et le renforcement de l'Etat doivent déboucher sur la mise en valeur de potentialités immenses en termes de tourisme, d'artisanat ou d'exploitation minière et pétrolière.





Château d'eau, Bilma

2. Cadre théorique d'intervention de la HACP

La HACP part du constat que les conflits qui affectent le Niger trouvent dans le sous-développement un terrain favorable à leur naissance et à leur amplification. Les réponses insuffisantes de l'État couplés aux difficultés économiques sapent la crédibilité de l'État et installent les populations dans une sorte d'ambivalence.

Les populations développent des solutions alternatives de survie: elles pratiquent les petits trafics et les arrangements illégaux, mais fréquemment tolérés, comme la vente du carburant de fraude au vu de tout le monde. Les citoyens s'installent dans une zone grise et développent une ambivalence vis à vis des services de l'État, surtout des services de sécurité. Si l'opportunité géographique s'offre (être frontalier avec le Mali, par exemple), des jeunes ont tôt fait de sauter le pas pour rejoindre les groupes criminels ou terroristes.

Lorsque plusieurs personnes se révoltent ou les jeunes de certaines des communautés entrent en dissidence et rejoignent des mouvements armés identitaires, ou se réclamant de l'Islam politique, on a alors à faire à une insurrection. C'est ce qui se passe dans le centre du Mali, avec le Front de Libération du Macina mais c'est aussi le cas de la rébellion du MNLA dans le nord du Mali. Ce phénomène atteint également le nord du Burkina.

C'est aussi le cas dans les départements de Abala, Ayorou, Banibangou et Ouallam, où de nombreux jeunes Tolebes ont rejoint l'État Islamique de Abou Walid Al Sahraoui. Au début, ce mouvement ne concernait que les Tolebes ; mais la dégradation de la situation et la pression exercée sur les éleveurs par les terroristes ont conduit de jeunes Bororo d'Abala, de Guelgogui de Aghay et les Iderfan d'Inates à rejoindre ce qui était à l'origine une affaire purement Tolebe. De même, plusieurs jeunes Zarma de l'Anzourou et du Nord Banibangou se sont fait enrôler dans les groupes armés.

Il y'a une chronologie dans l'engagement des populations dans le terrorisme. Les premiers à rejoindre les insurgés sont souvent des brigands et des voleurs de la région qui, déjà hors la loi, voient l'arrivée des terroristes comme une aubaine qui leur permettra d'échapper aux forces de l'ordre. Ensuite les terroristes visent les chefs de tribu et les gros propriétaires de bétail. Ceux ci vont alors vivre sous la menace permanente jusqu'à ce qu'ils fassent allégeance.

L'allégeance se traduit par le versement régulier de la Zakat et l'incorporation d'un jeune membre de la famille dans le groupe combattant. Le chef de tribu ou gros éleveur peut alors vivre dans la quiétude sans craindre que tous ses animaux lui soient enlevés, sort qui attend celui qui ne se soumet pas.

Lorsque les Forces de Sécurité ne sont pas présentes pour protéger les habitants et leur cheptel, la seule alternative de survie est alors de payer un impôt et envoyer son enfant pour acheter la protection. C'est ainsi que les mouvements gagnent du terrain et que la campagne échappe insensiblement au gouvernement central. Face à cette situation, la réponse militaire est insuffisante. Le risque pour les militaires est de considérer tout un chacun comme terroriste ou complice. Cela est toujours vrai dans une situation d'insurrection où l'ennemi a l'avantage de la connaissance du terrain et appartient à la communauté où se déroule la révolte, qui va bien entendu protéger ses enfants.

L'approche que préconise la HACP est une approche qui doit tenir compte de toute la complexité de la situation. Le déploiement des Forces Armées et des Forces de Sécurité (FSI) intérieure est la première réponse car il s'agit de répondre à la violence terroriste par la force publique. On utilisera plutôt les Forces Armées dans un rôle offensif pour rechercher et liquider les groupes terroristes, tandis que les FSI auront pour rôle d'apporter la sécurité et la protection à la population, notamment contre les chantages, et débusquer les complicités au sein des populations. Le rôle protecteur des FSI est crucial pour rétablir la confiance en l'Etat et obtenir l'adhésion des populations.

Rapidement des questions économiques vont se poser car le terrorisme désorganise les circuits économiques traditionnels à son profit et l'Etat est amené à mettre en place des politiques d'assistance et de promotion de l'économie sans attendre la fin de la guerre. Le Niger n'étant pas le premier pays du monde à affronter une guerre au sein des populations, il est nécessaire d'apprendre des expériences des autres nations. Selon le mot du Général Lawel, « l'observation des expériences ne suffit pas toujours à remporter la victoire, mais elle atténue singulièrement la défaite ».

Les conflits et insurrections du vingtième siècle, constituent un réservoir de leçons que le Gouvernement nigérien et les chefs militaires ne doivent pas ignorer. La théorie est nécessaire notamment lorsqu'on mène une guerre. C'est la stratégie militaire, l'art du Général, qui fait la différence dans la conduite des conflits. Napoléon disait déjà à son époque que « l'on ne devient grand capitaine qu'avec la passion de l'étude ». Il ajoutait, « cet adage si rebattu de nos jours [qu'on nait Général] et qu'on n'a pas besoin d'études pour gagner la guerre est une des nombreuses erreurs des militaires, fruit de la présomption et de la nonchalance pour se dispenser des efforts pénibles qui mènent à la maîtrise des nombreuses facettes de la guerre ».

2.1. Approche dérivée de la stratégie anti-insurrectionnelle

La nécessité de disposer d'une stratégie, même rudimentaire, qui peut être comprise et appliquée par tous, a conduit la HACP à synthétiser les principes universellement admis de la lutte contre le terrorisme insurrectionnel. Ces principes s'articulent schématiquement autour de quatre piliers appelés lignes d'opérations.

I. La ligne d'opération militaire

Elle consiste à utiliser les Forces Armées pour combattre les groupes armés terroristes / insurgés, avec comme objectif de rechercher et neutraliser les combattants, de détruire leurs bases, de leur interdire toute liberté d'action. Ces opérations militaires sont conduites par les Forces Spéciales de l'Armée, mais également par les Unités Spéciales de la Gendarmerie, de la Police ou de la Garde Nationale. Les Forces Spéciales des corps de sécurité intérieure, à l'opposé des unités régulières qui ont des tâches de police, sont tout aussi capables de combattre les GAT compte tenu de la formation spéciale qu'elles reçoivent et leur puissance de feu. De manière parallèle, ou à la demande des militaires, la HACP mène des activités civilo-militaires pour obtenir l'adhésion des habitants et permettre aux Forces Armées d'évoluer au sein des populations « comme un poisson dans l'eau ». La HACP peut mettre à disposition des Forces Armées sa connaissance intime des communautés avec lesquelles le dialogue politique est noué. Surtout, la HACP recommande aux chefs militaires en opération de prendre toujours le temps de s'entretenir avec les autorités administratives et coutumières, non pas pour obtenir du renseignement, mais plutôt dans le but de connaître l'environnement humain et ethnique, les dynamiques du conflit et les luttes d'intérêt économique qui se déroulent dans la zone d'opération.

Les opérations militaires doivent se déployer en ayant en tête que d'autres acteurs interviennent dans la lutte contre l'insurrection. Les opérations militaires au sein des populations doivent également se garder des exactions, non seulement pour des raisons humanitaires, mais surtout pour des raisons d'efficacité militaire. Les combattants, et c'est le principe des insurgés, sont confondus à la population. Si on tue un homme par erreur, un cycle de vengeance s'enclenche et cela peut pousser ses autres frères dans les bras de l'ennemi. En contre-insurrection, hors engagement frontal, l'utilisation de la force doit être réfléchie et être réservée aux cas d'absolue nécessité.

II. La ligne d'opération sécuritaire

Elle consiste à mobiliser les FSI dans leur mission de police administrative et judiciaire. Dans ce cadre, l'objectif n'est pas d'affronter les groupes terroristes, mission dévolue aux Forces Armées et aux Forces Spéciales. Sous l'autorité des Gouverneurs et Préfets, les FSI ont pour rôle d'assurer la sécurité quotidienne des populations et d'empêcher le développement du banditisme d'opportunité qui se nourrit des succès des groupes terroristes / insurgés.

L'action des FSI doit garantir le règne de la loi et de l'ordre, surtout en milieu rural. Cette action doit être coordonnée par les Conseils Régionaux et Départementaux de Sécurité. Si l'on ne veut pas que les populations se soumettent aux insurgés, il faut les protéger des menaces, assassinats, rackets et violences ; mais, il ne faut pas croire que forcément toute attaque est le fait des GAT. Souvent les actions d'intimidation ou d'assassinats sont le fait d'acteurs locaux, et les FSI départementales sont parfaitement capables d'en venir à bout sans faire appel aux moyens lourds de l'Armée.

La ligne d'opération sécuritaire appelle également à renforcer le rôle de l'institution judiciaire qui doit recevoir l'appui des FSI pour se déployer et marquer sa présence. En zone de conflit, la bonne administration de la justice, à travers la lutte contre les abus et les injustices, doit recevoir une attention particulière.

L'action des FSI est cruciale pour la connaissance de l'environnement sociologique et ethnique, la collecte et le traitement du renseignement sur les réseaux terroristes / insurgés, leur logistique, les lignes de ravitaillement et les complicités au sein des populations.

La HACP appuie les Conseils Départementaux de Sécurité pour qu'ils soient capables d'apporter les premières réponses à tout incident sécuritaire. Apporter une réponse à chaque incident est crucial pour la crédibilité de l'Etat. Compte tenu de l'importance de la ligne sécuritaire et juridique, elle met en œuvre des projets d'appui à la justice et, dans ce cadre, organise le dialogue entre les acteurs de la chaîne pénale anti-terroriste (magistrats, policiers, gendarmes, gardes) : le souci est de judiciariser la lutte anti-terroriste, prévenir les abus et s'assurer que les prévenus des faits et crimes terroristes n'échappent pas à la justice. De nombreuses libérations de prévenus sont le résultat de mauvaises procédures au moment des arrestations réalisées par les unités en opération.

III. La ligne d'opération politique

Elle relève de l'autorité politique et c'est une ligne qui peut requérir l'implication active de la HACP. Il s'agit d'engager un dialogue politique avec les communautés qui sont la cible des groupes terroristes / insurgés. Ce dialogue peut avoir pour but ultime d'offrir aux terroristes la possibilité de se repentir et de renoncer à la violence. L'objectif est de maintenir le lien avec les communautés dont sont issus les insurgés, et être capable d'identifier et proposer des solutions aux aspirations de ces populations, tout en arbitrant au mieux les conflits dans lesquels elles peuvent être engagées, en particulier ceux du foncier pastoral. En effet, très souvent les groupes terroriste / insurgé instrumentalise ces conflits locaux, en particulier lorsqu'un des acteurs du conflit se considère victime d'injustice ou de marginalisation³. Il faut toujours travailler avec les chefs coutumiers et identifier les hommes importants, les leaders qui influencent la communauté, et leur montrer de la considération y compris lorsqu'ils veulent protéger des parents soupçonnés de terrorisme.

La facilité avec laquelle les groupes armés terroristes / insurgés recrutent vient du fait que les agents de l'État ne mesurent pas la complexité de la situation de certains leaders qui se doivent de protéger les membres de leur communauté, tout en donnant des gages de fidélité à l'Etat. Lorsqu'une communauté n'a pas d'accès ou a un accès limité aux services, que la communauté n'a personne dans l'administration et ne dispose d'aucun relais autochtone avec le pouvoir central, alors on est dans une situation de marginalisation avec de grandes chances que la communauté penche du côté des terroristes chez qui elle dispose au moins de

³ L'injustice est souvent difficile à percevoir par les pouvoirs centraux. D'abord parce qu'évidemment, il n'y a pas de clauses juridiques qui organisent l'exclusion, mais aussi parce que les citoyens proches des centres du pouvoir justifient cette proximité par leurs efforts intrinsèques et de ce fait n'y voient qu'un privilège consacré. Pourtant, dans nos pays, l'accès aux ressources de l'État est la cause première des conflits entre le centre et ses périphéries.

représentants. Dans ces situations, il faut réengager un dialogue avec la population, établir un état des lieux qui mette en évidence les insuffisances, voir les injustices, et s'engager à y remédier.

La ligne d'opération politique est animée par les maires, préfets, gouverneurs, députés et ministres qui doivent se mobiliser pour s'intégrer aux populations et mener le dialogue afin d'identifier et ensemble apporter des corrections aux insuffisances. Ces diagnostics doivent être suivis de mesures de réparation : la simple reconnaissance des injustices constitue souvent un signal fort adressé aux communautés. Une des mesures phare utilisée par le Président de la République est la nomination de chargés de mission à la HACP. Un chargé de mission nommé dans une communauté qui ne dispose d'aucun membre dans l'administration est une grande avancée en termes d'implication et d'inclusion des élites de ces communautés déstabilisées par les groupes terroristes.

Dans les zones où la situation est volatile, l'administration territoriale doit porter une attention particulière au comportement des FDS, notamment la petite corruption et les abus : le moindre écart dans ces zones alimente la propagande des terroristes / insurgés.

IV. La ligne d'opération économique

L'engagement politique avec les communautés à travers les fora et caravanes de la paix a pour but de prendre le pouls des populations. Les consultations dévoilent des revendications à caractère économique, en particulier pour la satisfaction des besoins immédiats en infrastructure primaire : points d'eau, piste rurale, moyen de transport, mécanisation du traitement des céréales ou d'exhaure d'eau.

Il faut alors être rapidement capable de monter des projets et obtenir des impacts immédiats en mesure d'influer favorablement sur la situation sécuritaire. Est privilégiée l'approche ascendante où les projets sont initiés par la population elle-même et mis en œuvre au niveau de l'administration locale.

Il convient de distinguer ce type de « projet économique à impact immédiat » des grands projets de développement qui sont nécessaires, mais dont les impacts sont à long terme et sans effet immédiat sur la détérioration de la situation sécuritaire qui, elle, se mesure en mois, voire en semaines.

La HACP milite pour que la lutte contre le terrorisme insurrectionnel se fasse par la synergie de ces quatre lignes d'opérations. La guerre contre le terrorisme est une guerre pour le soutien des populations : avoir le support de la population et le garder est un véritable défi. Tout essentielle que soit l'action militaire, elle demeure subordonnée à l'objectif politique.

Le but de l'action militaire est de donner au Gouvernement la liberté de manœuvre pour travailler avec la population. Aussi, il faut savoir bien gérer la tension entre la conduite d'opérations militaires et la nécessité de maintenir des conditions normales pour les activités économiques propices à l'épanouissement des populations.

2.2 Nexus Sécurité-Développement et Droits de l'Homme

La question de la sécurité pour faire face à la menace terroriste dans un contexte démocratique requiert une bonne articulation entre la défense des libertés et les mesures restrictives liées aux besoins de sécurité. D'une part, il n'est pas envisageable de sacrifier à la sécurité l'exercice des libertés fondamentales qui constituent l'essence même de la démocratie. D'autre part, il est illusoire de penser que ces libertés fondamentales puissent s'exercer sans présence de l'État et d'un encadrement sécuritaire approprié. Il convient donc de mettre les deux nécessités sur le même niveau et se garder de la tentation la plus forte : subordonner l'exercice des libertés économiques et politiques au seul impératif sécuritaire.

Les doctrines de contre-terrorisme⁴ sont aujourd'hui harmonisées par des résolutions des Nations Unies et appropriées par les unions continentales, régionales et par les États. Toutes ces doctrines formalisent une approche globale qui adjoint à la mobilisation des moyens militaires, l'identification des pistes de solutions politiques et la mise en œuvre de projets économiques au profit des populations comme condition de succès dans la lutte anti-terroriste.

Les Nations Unies ont également développé le concept de « sécurité humaine » qui replace l'être humain et son bien-être au centre des préoccupations sécuritaires des États. La sécurité et le développement sont ainsi intrinsèquement liés et sont indissociables du respect des Droits de l'Homme pour concourir au bien-être des populations. C'est cette finalité que vise le concept de Sécurité Humaine.

De là procède la lutte contre les conditions sous-jacentes à la propagation de l'insécurité - tels que la pauvreté, les conflits non résolus, la marginalisation socio-économique, l'exclusion politique, l'absence de bonne gouvernance, la corruption - avec l'impératif de mettre en œuvre des politiques de développement dont la réussite suppose l'atteinte d'un contexte de paix et de sécurité.

Les politiques de rattrapage s'y ajoutent pour corriger les disparités en faveur des espaces et populations défavorisées, en les dotant des infrastructures sociales de base (éducation, santé, hydraulique, électricité, télécommunications, routes) dont ils sont privés. Telle est succinctement la déclinaison du nexus sécurité-développement, un cadre dans lequel les actions de la HACP puisent leur fondement.

La priorité devrait être donnée à l'établissement d'un état de droit, au renforcement des institutions démocratiques, à la mise en place de systèmes de police et justice efficaces, à la coopération régionale et internationale pour promouvoir les mesures appropriées de

⁴ Les doctrines de contre-insurrection mises en œuvre par les armées consistent à prendre à revers la stratégie des insurgés / terroristes qui, elle, repose sur la fusion avec la population, obligeant celle-ci par la terreur et la persuasion à lui fournir refuge, nourriture, argent, renseignement et combattants. Il s'agit de briser cette fusion pour priver l'insurrection de son oxygène et remporter « la bataille des cœurs et des esprits ». Cette bataille se gagnera plutôt sur la durée et sur des questions de justice, de lutte contre la corruption, de bonne gouvernance locale. La source de ces doctrines remonte aux travaux de David Galula, ainsi que les apports de Charles Lacheroy, Paul Aussaresses, Roger Trinquet, David Petraeus...valorisés dans les centres d'excellence de formation des armées.

lutte anti-terroriste axée sur la prévention et le démantèlement des réseaux, la protection des personnes et des biens, la poursuite et le châtement des coupables, le traitement des victimes et des repentis et leur réinsertion sociale.

Dans une situation où le Niger se bat contre le terrorisme insurrectionnel, en alliance avec des pays amis et des institutions internationales, le respect des Droits de l'Homme est d'importance capitale. Ce respect doit guider notre conduite, en cohérence avec les accords et conventions internationales : les exactions sur les civils et les massacres d'innocents sous couvert de la lutte anti-terroriste sont absolument inacceptables.

Les violations de Droits de l'Homme sont non seulement moralement répugnantes, mais absolument contre-productives du point de vue militaire. La réputation de l'Armée nigérienne sur ce plan est tout à fait acceptable, mais le Commandement doit envoyer un signal fort pour prévenir les exactions et crimes de guerre qui sont imprescriptibles.

2.3. Constats issus de l'expérience

En huit années d'existence, la HACP peut se prévaloir d'une expérience de consolidation de la paix qui met en avant des modes de résolution des conflits harmonisés par les États et en accord avec les normes des Nations Unies, orientés vers la prévention et tendant à limiter l'explosion et la diffusion des conflits. La paix étant un chantier qui procède du long terme, une institution qui s'y consacre comme la HACP a besoin de temps pour toujours affiner son approche. L'institution a également besoin de faire connaître son action par les offres département ministériel.

Son expérience dans la stabilisation des zones de conflit a mis en évidence les effets pervers des mesures de restriction de l'activité économique. Ces mesures participent du recul de l'Etat, au même titre que la stratégie terroriste.

En particulier, l'application indiscriminée et sur une longue période de l'état d'urgence aggrave les difficultés que vivent les habitants des zones déjà éprouvées par l'insécurité.

Par exemple, la demande faite aux populations du Lac Tchad d'évacuer pour six mois leurs îles pour permettre aux Forces Armées d'y mener des opérations a créé une catastrophe humanitaire qui dure maintenant depuis 7 ans. Cette décision a au contraire permis à Boko Haram de saisir tout le bétail et les récoltes abandonnés par les déplacés du Lac, ce qui a renforcé le mouvement terroriste.

Lorsque les populations estiment que la vie était plus supportable sous Boko Haram que dans les camps de réfugiés, la crédibilité de l'Etat est mise à l'épreuve. De ce fait, la HACP recommande que les mesures d'interdiction soient ciblées, sur une durée limitée, et que leur utilité militaire soit évaluée de manière permanente.

Dès que possible, il convient d'assouplir les mesures de restriction qui pèsent sur les activités économiques et de desserrer ainsi l'étau économique afin de susciter l'inclusion des populations. Les mesures d'interdiction donnent un pouvoir exorbitant à des niveaux subalternes des Forces de l'Ordre, ce qui conduit très souvent à des abus. Il faut toujours avoir en tête que l'application du droit est déjà extrêmement faible dans nos états, même en temps normal.

Plusieurs notables de Mangaizé ont tiré la sonnette d'alarme au moment de la fermeture des marchés de la zone de Ouallam - Banibangou et de l'interdiction du commerce vers et en provenance du Mali sur les axes Tiloa - Mangaize, Banibangou - Aderamboukane et Abala – Menaka : le ralentissement de l'activité économique a poussé de nombreux jeunes dans les bras de l'Etat Islamique. Cela n'est pas étonnant puisque les mesures d'interdiction aggravent le sous-emploi des jeunes, premier facteur favorisant le recrutement des groupes armés.

Il est toujours important de vérifier que le remède ne soit pas pire que le mal. Les conflits sont complexes, l'utilisation d'outils inadaptés et inopérants peut retarder leur résolution. Si le remède à des situations de crises se trouve dans le renforcement de l'État, il faut renforcer l'État, y compris dans sa fonction de régulation économique en zone de conflit. Les FdS doivent apprendre à travailler tout en garantissant la poursuite normale de la vie et de l'activité économique, tel est le challenge de la lutte anti-terroriste.

2.4. Principaux défis

Le Niger reste confronté à un certain nombre de défis qui constituent autant de menaces pesant sur sa stabilité et le bien-être de ses populations. L'action de la HACP se déroule sur fond de ces défis qui dérivent des réalités internes de nature politique, socio-économique, humanitaire, environnementale et sécuritaire, et de l'environnement géopolitique immédiat particulièrement instable et volatile.

La grande pauvreté qui sévit au Niger a un lien étroit avec l'instabilité qu'a connu le pays jusqu'ici. Les revendications des rebellions successives ont toutes réclamé une meilleure intégration à l'appareil de l'État, une bonne gouvernance politique, et surtout l'accès à l'éducation, à l'eau, à la santé ; bref l'accès à des conditions de vie matérielles et morales satisfaisantes. Aussi, la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des Nigériens doit occuper une place de choix dans toute initiative pertinente de renforcement de la stabilité du pays.

C'est pourquoi, tout en se gardant de se transformer en agence de développement, la HACP réalise des projets de relèvement à impact immédiat, s'inscrivant dans le continuum Assistance humanitaire – Relèvement - Développement. Les projets à impact rapide constituent un jalon important dans la relance économique des zones sensibles, en attendant que les conditions soient réunies pour enclencher les grands projets économiques structurants.

Le bénéfice tangible et immédiat de ces projets demeure le meilleur moyen pour rétablir la crédibilité et la légitimité de l'État. Ils sont une condition indispensable pour que les populations adhèrent aux messages véhiculés par les campagnes de sensibilisation et promotion de la citoyenneté.

Le manque d'opportunités économiques et sociales pour les jeunes est un sujet de préoccupation particulier au Niger où plus de 50% de la population a moins de 15 ans. Le chômage presque généralisé des jeunes en milieu rural est le principal terreau de recrutement des groupes armés et de la grande criminalité organisée. Malgré les bons résultats macro-économiques enregistrés ces dix dernières années, force est de constater que la problématique demeure entière et toujours d'actualité.

Si des solutions appropriées, concrètes et véritablement efficaces ne sont pas apportées, cette situation est de nature à constituer un risque, voire une menace pour la stabilité du pays, et singulièrement pour les efforts de consolidation de la paix. Le manque d'opportunités économiques et sociales pour les jeunes des villes peut déboucher sur la constitution de gangs urbains, voire des émeutes et une révolte contre l'Etat.

De même, la situation humanitaire engendrée par les différents conflits (Lac Tchad, nord Tillabéry) est un nouveau défi. L'arrivée et l'installation de milliers de réfugiés et rapatriés à la suite du conflit libyen et de celui en cours au Mali constituent des facteurs de risque de déstabilisation.

Les fondements de l'action de la HACP procèdent d'analyses thématiques prenant en compte l'anticipation et la compréhension de l'environnement sécuritaire. Les chantiers sur lesquels l'institution travaille sont nombreux et quelques fois imposés par l'actualité. La réflexion sur le terrorisme insurrectionnel demande que l'on s'inspire des expériences d'autres pays et de ne pas répéter les erreurs que les autres ont commises. Le Maréchal Foch disait « il faut savoir beaucoup pour pouvoir un peu ».

A ce titre, la sensibilisation et le dialogue au sein des communautés déstabilisées, le renforcement de la résilience des populations vulnérables, le rétablissement de la justice dans l'accès aux services de base, sont des actions pour lesquelles il y'a un large consensus. Mais il faut les mettre en œuvre de manière systématique et durable, et c'est là le rôle essentiel joué par la HACP, dont c'est la tâche principale.

D'autres chantiers relèvent de compétences plus larges. C'est le cas du renforcement de la gouvernance du secteur de la sécurité, le soutien au désengagement et à la réhabilitation des jeunes impliqués dans les groupes terroristes. De manière ponctuelle, la HACP s'est intéressée au secteur aurifère en expansion ou au soutien à la reconversion des acteurs impliqués dans l'économie criminelle de la migration dans la région d'Agadez. Ces deux derniers domaines renferment des risques importants de conflits et de perturbation.

De manière générale, la HACP a pour mission de renforcer l'État dans son rôle de rempart à la violence en contenant les conflits dans le domaine du droit et de la négociation politique. Investie d'une telle mission de consolidation de la paix, la HACP n'a pas d'équivalent dans la sous-région⁵.



Caravane de la Paix, Bankilaré

5 A travers le monde elle peut se rapprocher de trois institutions, à savoir le National Solidarity Program (NSP) en Afghanistan, l'Office of the Presidential Adviser on the Peace Process (OPAPP) aux Philippines et l'Office of the High Commissioner for Peace (OHCP) en Colombie. Mais le rapprochement ne tient que sur le principe d'institutionnalisation de ces entités, tant leurs contextes nationaux sont différents (pour une présentation de ces expériences, voir Chapitre 5).

3. Histoire longue de la HACP

La HACP est née en 2011 de la transformation de la Haute Autorité à la Réconciliation Nationale et à la Consolidation de la Démocratie (HARNCD), créé en 2010 sur les fondations du Haut-Commissariat à la Restauration de la Paix (HCRP) créé en 1995.

3.1. La HACP en héritière du HCRP

Elle poursuit l'œuvre de restauration puis de consolidation de la paix entreprise par le HCRP dans le nord du Niger, en soutenant le processus de longue haleine de réinsertion mais aussi de réintégration d'anciens combattants, et plus largement en soutenant une politique de discrimination positive. Celle-ci se traduit notamment par la nomination de chargés de mission originaires de zones identifiées, mais aussi par le recrutement au sein de l'armée d'individus en vertu de leur appartenance à des communautés historiquement sous-représentées en son sein.

Ce recrutement spécial est justifié par le fait que la majorité de conflits dans lesquels l'Armée est engagée se déroule dans des zones nomades où, pour des raisons historiques, les ressortissants sont peu représentés en son sein. Ce recrutement vise un double objectif. Un objectif d'intégration nationale : avec l'école, l'armée constitue, un creuset pour édifier la nation et renforce chez les jeunes issus de ces communautés un sentiment d'appartenance et en affaiblissant ainsi les sentiments tribaux ou irrédentistes. Ensuite, comme jeunes du terroir, ils ont une meilleure connaissance du terrain et des réalités socioculturelles, ce qui permet aux forces armées d'être plus efficaces et amoindrit les risques d'exactions sur les populations.

Le HCRP avait été créé avec le double mandat de faire du peacemaking et du peacebuilding⁶. En effet, il a non seulement été à pied d'œuvre durant la phase de négociation des Accords de Paix (peacemaking), mais, il a surtout été très actif dans la phase de gestion post-conflit destinée à la consolidation de la paix par la mise en œuvre des Accords (peacebuilding). A partir de 2004, l'institution a ainsi assuré la médiation avec le Mouvement des Nigériens pour la Justice (MNJ) qui menaçait de relancer un mouvement de rébellion.

Ce travail de peacebuilding portait essentiellement sur le nord même si, à partir de 2006, le HCRP s'était pour la première fois impliqué dans les conflits entre éleveurs nigériens et maliens au nord Tillabéry. Jusqu'en 2011, le HCRP a donc assuré ce double mandat.

⁶ Le peacemaking renvoie à la conclusion d'un accord de paix scellant la fin du conflit, tandis que le peacebuilding fait écho au processus de mise en œuvre de l'accord et aux actions d'accompagnement de ce processus en vue de consolider la paix.

Anticipant sur ce qui deviendra plus tard le conflit Peulh de nord Tillabéry, le HCRP a organisé, en mars 2007, un forum sur l'insécurité transfrontalière et le pastoralisme avec la partie malienne. De ce forum découlera, en septembre 2007, un Projet Pilote d'Appui à la Gestion de la Transhumance Transfrontalière (PAGTT) entre le Niger, le Mali et le Burkina Faso, destiné à sauvegarder la liberté de circulation des éleveurs et à gérer la question des couloirs de transhumance en milieu agricole.

L'accroissement de la production pastorale au Sahel à travers la protection des pasteurs était un objectif majeur des trois gouvernements. Cet élargissement était cohérent avec le mandat de départ du HCRP qui se voulait global, à l'inverse du Commissariat au Nord créé au Mali avec la signature du Pacte National de 1992, qui était essentiellement une agence de projets de développement sans dimension politique. Cet élargissement de mandat a permis à la HACP de sortir de la gestion exclusive du seul cas de la rébellion du nord Niger.

Plusieurs personnalités civiles et militaires se sont succédées à la tête de la HACP. C'est un grand commis de l'Etat, en la personne de Mai-Mai-Gana, qui conduit les négociations avec la Coordination de la Résistance Armée et dirige le HCRP naissant. Ensuite ce fut le tour des ambassadeurs Moustapha Tahy et Joseph Diatta. Puis, pour une meilleure implication de l'Armée dans l'application des Accords de Paix, il a fallu nommer des officiers à la tête du HCRP. Ce fut successivement le Capitaine Chekou Kore Lawal, le Commandant Sofiani Amadou, le Colonel Seyni Garba et le Commandant Hamidou Maigari. Puis un ex-combattant, en la personne de Anako Mohamed, dirigea le HCRP, avant de repasser la main au Colonel Chekou Kore pour une seconde fois et enfin au Colonel Mahamadou Abou Tarka.

Malgré la présence des officiers de l'Armée et de la Gendarmerie à la tête de la HACP, l'essentiel de l'intégration des ex-combattants s'est faite dans les corps de la Garde, de la Douane et de la Police. Très peu d'ex-combattants ont rejoint les Forces Armées Nigériennes (FAN). L'influence des militaires sur l'institution a pu susciter des résistances de la part des anciens cadres de la rébellion, conduisant au choix de Mohamed Anako comme Haut-Commissaire en 2005.

3.2. L'élargissement des missions de la HACP

Par rapport à l'arrêté n°005 / PRN du 24 février 1994 qui portait organisation et fonctionnement du HCRP, le décret No 2015-117 / PRN du 17 février 2014 qui fixe les attributions, organisation et fonctionnement de la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix traduit l'extension de son mandat. Ses attributions portent, entre autres, sur :

- la prévention et le règlement négocié des conflits entre des groupes armés auto-proclamés représentants des communautés ;
- la prévention et le règlement des conflits inter et intra-communautaires ;
- la facilitation de la concertation et du dialogue entre des parties concernées par une crise ou engagées dans un conflit ;
- la gestion des processus de Désarmement, Démobilisation, Réintégration (DDR) de groupes pouvant constituer une menace sécuritaire ;

- l'identification des actions – y compris par la discrimination positive – à mener en vue de corriger les disparités existantes entre territoires ou entre communautés, ou permettant de résoudre des problèmes d'insécurité ;
- l'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes de relèvement, mais aussi l'insertion socioéconomique des communautés affectées par l'insécurité ou basées dans des zones à risques ;
- l'animation de débats sur les nouvelles formes d'insécurité et la conduite d'études, investigations ou enquêtes sur la consolidation de la paix ;
- la participation au rapatriement volontaire de déplacés suite aux conflits.

Placé sous l'autorité du Président de la HACP, un Comité Technique Consultatif (CTC) à la Consolidation de la Paix intègre les représentants des institutions interagissant avec la HACP (Primature, ministères, Commission Nationale pour la Collecte et le Contrôle des Armes Illicites - CNCCAI, etc.) et des acteurs de la société civile : Association des Chefs Traditionnels, Institut de Recherches en Sciences Humaines (IRSH), Conseil National de la Jeunesse, etc. Le rôle principal que lui attribue le décret de 2014 est de suivre les plans stratégiques de la HACP et d'animer les réflexions sur les questions relatives à la paix. Dans la pratique, le rôle d'orientation de la HACP revient au Conseil National de Sécurité. Il conviendra de prendre en compte cet état de fait dans la refondation de ses textes.

3.3. Un organigramme étoffé

Le HCRP, au-delà de son cabinet et du secrétariat général, ne comprenait que deux départements, en charge pour l'un des Affaires Politiques et Juridiques, et pour le second des Affaires Economiques et Sociales. En comparaison, en vertu du décret de 2014, la HACP comprend aujourd'hui huit départements et seize divisions :

- Département Ressources Financières et Matériel (DRFM) ;
- Département Ressources Humaines (DRH) ;
- Département Prévention et Gestion des Conflits (DPGC) ;
- Département Relèvement et Stabilisation (DRS) ;
- Département Paix et Sécurité (DPS) ;
- Département Communication et Nouvelles Technologies de l'Information (DCNTI) ;
- Département Partenariat et Financement (DPF) ;
- Département Programmation, Suivi et Évaluation (DPSE).

Ce développement institutionnel traduit l'élargissement des attributions sectorielles de la HACP, autant que l'augmentation du volume d'activités qu'il induit. Ces huit départements sont fonctionnels et complémentaires, même si l'on observe des départements en sous-effectif et des capacités techniques à parfaire. Elle peut compter sur une équipe étoffée de 200 salariés permanents et non-permanents (y compris les conseillers techniques et les chargés de missions).

Son expansion rapide a contraint l'organisation à adapter son fonctionnement en un temps record. Gérer ce développement institutionnel passe désormais par un effort porté sur deux priorités :

- une plus forte représentation au niveau déconcentré. La HACP peut compter tout d'abord sur des points focaux placés dans les directions déconcentrées du Ministère en charge du Plan, devenu Ministère du Développement Communautaire et de l'Aménagement du Territoire. Ces directions assurent la coordination de la mise en œuvre des actions et projets initiés par la HACP au niveau régional, départemental et communal et ont pour mission de la faire connaître localement. Pour renforcer les directions déconcentrées du Plan, elle dispose, depuis 2013, de sept conseillers techniques recrutés avec le soutien de l'Union Européenne, puis du Royaume du Danemark. Aux côtés des Directions régionales du Plan, ces conseillers sont chargés de la coordination des projets HACP dans les régions. Enfin, les chargés de mission disséminés à travers le territoire peuvent être mobilisés à tout moment pour les missions de dialogue et sensibilisation.

La HACP dispose d'un dispositif institutionnel fonctionnel et cohérent, qui sert à porter sur le terrain ses actions de manière efficace. Dans sa philosophie de rendre l'Etat plus opérant, elle mène ses actions à travers les communes, impliquant fortement la chefferie traditionnelle, administrations déconcentrées et services techniques ;
- un dispositif de suivi-évaluation plus abouti. Jusqu'ici le suivi-évaluation des projets de la HACP se limite à la collecte d'informations « par projet ». L'objectif est de parvenir à une centralisation de ces informations et d'acquérir les outils permettant de le faire. La centralisation est essentielle pour suivre de manière continue l'impact des projets et des activités et savoir si les objectifs ont été ou non atteints. Ce besoin de centralisation est rendu d'autant plus urgent que le nombre de projets gérés par la HACP devient important avec l'arrivée de nouveaux bailleurs. La coordination, suivi et le portage seront plus faciles, permettant une visibilité d'ensemble et une démarche prospective.

C'est le sens du Plan Stratégique confié à la DPSE dont la fonction de coordination lui permet d'assurer avec succès sa mission de rapportage.

L'analyse et le traitement des informations collectées – de manière régulière et suivant une méthodologie rigoureuse – doit lui permettre, à terme, de renseigner sa contribution spécifique au Plan de Développement Economique et Social (PDES) et d'apporter des mesures correctives en cas de lacune ou de retard dans la conduite des projets.

4. Raisons du succès de la HACP

La HACP constitue aujourd'hui une institution sans équivalent dans la sous-région, qui suscite l'intérêt grandissant de gouvernements tant sahéliens qu'internationaux. Beaucoup s'étonnent du succès de cette institution et se demandent si son modèle est reproductible dans d'autres contextes sahéliens.

Il est une réalité, à savoir que le bon fonctionnement d'une institution telle que la HACP ne se décrète pas par un texte de loi. Les raisons du succès de la HACP reposent sur des réalités historiques et fonctionnelles.

4.1. Une institution qui a su gagner sa légitimité

Elle a traversé les soubresauts politiques (changements de régime) et sécuritaires (rébellion du Mouvement des Nigériens pour la Justice - MNJ) sans que jamais l'institution ne soit remise en question, même si sa dénomination et ses missions ont quelque peu évolué.

Cette pérennité est rare pour une institution de mission. Cela tient en partie au fait que, bien qu'étant au service des objectifs nationaux fixés par le Président et son Premier Ministre, l'institution n'a jamais glissé vers une politisation qui l'aurait détourné de ses missions telles que prévues par les textes légaux.

La meilleure illustration de sa légitimité est qu'aucun parti politique ou acteur de la société civile ne réclame sa destitution ou ne dénonce son action. Chacun a compris que la HACP est une institution dont l'existence ne tient pas à la seule volonté d'un décideur, mais qu'elle est inscrite durablement dans le paysage institutionnel au service d'objectifs qui transcendent les divergences partisans.

Afin de protéger davantage la HACP d'éventuels soubresauts politiques et de mieux l'ancrer plus durablement dans le paysage institutionnel, il conviendrait de garantir son existence par l'adoption d'une loi, voire une reconnaissance constitutionnelle à l'occasion d'une révision future de la Constitution.

4.2. Un portage politique à haut niveau

La HACP dispose d'un positionnement institutionnel lui permettant d'exercer ses missions sans entraves, mais toujours en s'alignant sur les stratégies nationales, à commencer par le Plan de Développement Economique et Social (PDES) à travers sa contribution au « renforcement de la résilience du système de développement économique et social au Niger » prévu par le PDES.

La HACP est également chargée de mettre en œuvre les axes relatifs à la consolidation de la paix de la Stratégie de Développement et de Sécurité de la Zone Sahélo-Saharienne du Niger (SDS).

Sa liberté de manœuvre tient surtout à son rattachement à la Présidence de la République et au fait que son Président, élevé au rang de ministre, est membre du Conseil National de Sécurité. Cela lui permet d'être partie prenante de toutes les décisions stratégiques prises au plus haut niveau de l'Etat et de défendre sa position en cas de divergence avec d'autres décideurs étatiques.

Toutefois, ce portage politique ne se décrète pas seulement à travers un positionnement institutionnel fort : il se construit à la faveur des succès engrangés par l'institution, qui renforcent à leur tour la confiance du Président de la République et des membres du Gouvernement en l'institution.

4.3. Une transversalité des missions et une souplesse organisationnelle

La stabilisation des zones en conflit requiert l'utilisation d'une approche multidimensionnelle, de pouvoir intervenir simultanément dans les secteurs agro-sylvo-pastoraux ou d'être en capacité de délivrer des services sociaux de base.

Par la transversalité de ses missions et des actions qu'elle mène, la HACP est l'instrument de cette stabilité multidimensionnelle si difficile à obtenir et à consolider. Pour ce faire, ses directions ont acquis une expérience d'intervention dans tous ces secteurs.

Les contextes d'instabilité commandent de se montrer réactif, ce que la souplesse organisationnelle, la réactivité et les moyens propres de la HACP à travers son Fonds de Relèvement lui permettent de faire. Ce Fonds est un outil unique au Niger, disposant ainsi des moyens pour réagir immédiatement à des besoins d'urgence. Elle est donc souvent sollicitée par d'autres acteurs institutionnels pour intervenir dans des situations d'urgence où dans des domaines transversaux.

Cette transversalité commande naturellement à la HACP d'assurer un rôle de coordination en matière de consolidation de la paix, ce qu'elle s'efforce de faire avec la mise en place d'un Secrétariat Permanent de coordination des acteurs intervenant dans le domaine de la paix et de la sécurité. Il est appelé à cartographier les actions de ses partenaires dans le domaine de la consolidation de paix et de tenir avec ces acteurs des réunions de coordination nationale et régionales.

La HACP veille à ce que sa structure organisationnelle soit suffisamment étoffée et outillée pour assumer une telle panoplie d'actions, et qu'elle ne confonde pas coordination et exécution.

Elle est capable de s'appuyer sur des personnes ressources, des collectivités territoriales ou organisations spécialisées, de type OSC, pour éviter de se retrouver « en surchauffe ». Cette dernière utilise à bon escient l'expertise technique acquise par les services techniques déconcentrés qui sont systématiquement mis en première ligne dans la réalisation des actions sectorielles qu'elle porte.

4.4. La confiance des partenaires

Au fil du temps, la HACP a su gagner la confiance des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) au point de s'imposer comme guichet privilégié pour ces derniers.

Le rattachement à la Présidence constitue une garantie pour les bailleurs que son action se fasse en cohérence avec les priorités présidentielles et qu'elle ne soit donc pas remise en question.

La HACP assure la maîtrise d'ouvrage de nombreux projets qui intègrent une dimension relative à la prévention et à la gestion des conflits, permettant à l'institution de jouer de facto un rôle de coordination en la matière. Ses partenaires sont nombreux mais les plus importants en volume de financement sont l'Union Européenne, l'Agence Française de Développement, la Coopération Danoise, la Coopération Suisse, le Système des Nations Unies, la France, la Grande Bretagne, la fondation Peace Nexus, entre autres...

Au-delà des projets, l'institution bénéficie également d'appuis essentiels à l'accomplissement de sa mission de manière autonome : depuis 2016, une enveloppe de 800 millions d'Euro est garantie par le Fonds Européen de Développement, en appui budgétaire ciblé au profit de la HACP.

Cette enveloppe alimente le Fonds de Relèvement dans les zones post-conflit, lequel s'avère essentiel à l'accomplissement de sa mission.

Elle s'efforce d'obtenir une vision articulée des contributions des PTF dans son Plan Stratégique décliné en Plans de Travail Annuels (PTA) et dans son budget, afin de disposer d'une vue globale et coordonnée des interventions, ainsi que des moyens à mobiliser.

De ce point de vue, l'adoption d'une planification stratégique déclinée en PTA est en train de permettre de relever ce défi.

4.5. Une professionnalisation continue

Le succès de la HACP repose en dernier lieu sur le renforcement continu de ses capacités sur le plan humain autant qu'organisationnel.

Sa croissance rapide a posé un défi important qui est celui de la montée en compétences afin que cette croissance ne se fasse pas au détriment de la qualité de son intervention.

L'institution peut tout d'abord compter sur l'ancienneté de ses équipes : les Directeurs étant depuis longtemps au sein de l'institution, ils sont désormais spécialisés dans le domaine de la consolidation de la paix. Elle bénéficie du soutien d'un certain nombre de partenaires pour accompagner ce renforcement capacitaire⁷.

Depuis 2014, la HACP s'attelle à un exercice de planification stratégique accompagnée de revues à mi-parcours. Elle a ainsi mis en place une planification opérationnelle harmonisée à travers des Plans de Travail Annuels qui lui permettent de planifier ses activités de manière transversale entre tous les différents projets, et une programmation pluriannuelle des dépenses afin de renforcer la prévisibilité budgétaire de l'institution.

Les PTA sont adossés à des revues trimestrielles des activités, via les rapports trimestriels et à l'adoption d'indicateurs destinés à mesurer la portée des actions de l'institution.

En matière de planification, la HACP est toutefois en phase d'apprentissage et l'effort doit être consolidé. Le développement de ses capacités techniques et managériales reste une priorité fondamentale, inscrite dans le Plan Stratégique 2019-2021 de l'institution. Mais pour l'heure, les axes de ce développement ne font pas l'objet d'une réflexion murie et structurée.



Activité Génératrice de Revenus, dotation de cheptel et fabrication de fromage, Tesker

⁷ DANIDA, PeaceNexus, USAID, et l'Agence Française de Développement.

5. Des expériences similaires ?

Très peu d'institutions à travers le monde ressemblent à la HACP. Nous avons retenu trois institutions dont les missions ou le modèle organisationnel s'apparentent à ceux de la HACP :

- le National Solidarity Program (NSP) en Afghanistan,
- l'Office of the Presidential Adviser on the Peace Process (OPAPP) aux Philippines,
- l'Office of the High Commissioner for Peace (OHCP) en Colombie.

La littérature institutionnelle ou académique sur ces institutions reste limitée. Elle est relativement foisonnante concernant le NSP, mais au contraire assez pauvre à propos de l'OPAPP et de l'OHCP.

5.1. Organisation et mode d'intervention

Chacune de ces institutions a des similitudes avec les missions et le positionnement institutionnel de la HACP, sans s'y apparenter complètement. Cela tient avant tout aux contextes nationaux qui diffèrent quelque peu de celui du Niger :

- aux Philippines : avec un contexte d'insurrection rebelle toujours active, incarnée entre autres par le Front Moro de Libération Nationale (FMLN) et le Front Moro Islamique de Libération (FMIL),
- en Colombie : avec la mise en œuvre d'un accord de paix récemment conclu avec les Forces Armées Révolutionnaires de Colombie (FARC),
- en Afghanistan : dans un contexte de quasi guerre civile qui contraste avec la séquence de post-crise dans laquelle le NSP était censé avoir été créé.

A l'image de la HACP, l'OPAPP et l'OHCP sont directement rattachées à la Présidence des Philippines et de la Colombie. Cela leur assure de fait un ancrage politique fort, mais ce rattachement les expose à des critiques remettant en cause leur autonomie d'action. A titre d'illustration, l'OHCP a été directement visé par les critiques adressées au Président après que celui-ci se soit opposé à certaines dispositions du système de justice transitionnelle en voie d'adoption.

De même, l'OPAPP est l'objet de nombreuses critiques depuis la nomination à sa tête du général à la retraite Carlito Galvez Jr., lequel s'était fait connaître par sa longue expérience dans la lutte contre les groupes terroristes et insurrectionnels dans le sud du pays. Certains considèrent que sa nomination altérera la confiance entre les parties engagées dans la négociation d'un accord de paix.

Le NSP diffère sensiblement car il était rattaché au Ministère de la Réhabilitation et du Développement Rural et qu'il faisait l'objet d'un projet spécifique financé en majorité par la Banque Mondiale. La pérennité des structures mises en place par un partenaire extérieur n'est donc pas garantie du fait d'un manque d'appropriation du dispositif de la part des autorités nationales.

Preuve de cette fragilité, le NSP a été remplacé par un autre projet depuis 2016, le Citizens' Charter National Priority Program (CCNPP) toujours soutenu par les partenaires techniques et financiers.

Le projet a justement été créé pour suppléer au fait que l'Etat afghan était largement tenu à l'écart du NSP. Au contraire, l'ancrage institutionnel national dont jouissent l'OPAPP et l'OHCP leur garantit une légitimité auprès des autres acteurs institutionnels et les protège d'une dépendance aux projets portés par la communauté internationale.

Toutefois, ils restent soumis aux aléas politiques puisqu'ils n'ont pas de reconnaissance constitutionnelle qui leur permette de traverser sans risque les alternances politiques.

Malgré tout, chaque institution dispose de son propre site internet, ce qui traduit un certain poids institutionnel :

- OHCP : <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Paginas/home.aspx>
- OPAPP : <https://peace.gov.ph/>
- CCNPP, successeur du NSP : <http://www.ccnpp.org/Default.aspx>

Les modes d'intervention de ces institutions recèlent des similitudes. Elles valorisent généralement une approche « par le bas », en travaillant avec les structures locales, déconcentrées ou décentralisées.

Aux Philippines, l'OPAPP a établi des partenariats avec les Local Governments Units (LGU), structures étatiques allant de la région au village et jouissant d'une importante autonomie pour la mise en œuvre de ses projets. Elle a fait de même avec des Organisations de la Société Civile et des agences nationales d'exécution.

L'institution qui est allée le plus loin de ce point de vue est le NSP, puisque le projet a mis en place des institutions représentatives locales dans tout le pays, les Conseils de Développement Communautaire (CDC). Les membres de ces conseils sont élus démocratiquement, et la parité femmes-hommes doit y être respectée, de même que l'inclusion de certaines minorités sujettes à marginalisation.

Entre 2003 et 2016, près de 35 000 villages ont été dotés de CDC. Qu'il s'agisse des LGU ou des CDC, le renforcement de capacités et la formation font partie intégrante des activités prévues par les institutions afin que ces structures de base soient appuyées pour mieux exercer leurs missions.

Cette volonté de se reposer sur des cellules de base est présentée comme la garantie que les fonds débloqués atteignent les bénéficiaires, que les aspirations des communautés soient considérées et qu'elles orientent le choix des projets qui seront soutenus.

Du côté du NSP, la volonté est de responsabiliser les CDC afin qu'ils assurent eux-mêmes le suivi des services rendus. Si cela a pu globalement fonctionner, le NSP a été créé sur le constat que les institutions en place n'étaient pas légitimes.

Or il apparaît que les CDC ont été investis par les élites locales traditionnelles qui ont su profiter des élections des CDC pour renouveler leur influence au sein de ces institutions. Elles reproduisent donc les équilibres préexistants. De même, la parité existe certes sur le papier, mais dans les faits les femmes semblent largement tenues à l'écart du fonctionnement de ces CDC.

5.2. Objectifs et missions

- Office of the Presidential Adviser on the Peace Process (OPAPP)

L'OPAPP a été créé explicitement pour conduire, superviser et implémenter le processus de paix aux Philippines. Pour ce faire, il a adopté une stratégie déclinée en six points, appelés les « Six voies vers la Paix » :

- la mise en œuvre de réformes sociales, économiques et politiques afin de traiter à la racine les causes des conflits internes armés et des mouvements sociaux violents. La sécurité humaine est ici omniprésente ;
- la recherche de consensus et la promotion de la paix à travers des consultations locales et nationales destinées à faire adhérer le plus d'acteurs au processus de paix engagé ;
- la conduite de négociations avec tous les groupes combattants toujours actifs et la mise en œuvre des accords subséquents ;
- la mise en place de programmes de réconciliation et de réinsertion sociétale des ex-combattants. Cela inclut des programmes visant à leur fournir un statut juridique et sécuritaire, ainsi que des programmes de réhabilitation économique, sociale ou encore psychologique dont peuvent également profiter les victimes civiles ;
- la diminution, par tous les moyens, des conflits armés et des risques de reprise des hostilités, et leur impact sur les civils. Il s'agit ici de mettre en place des cadres juridiques et politiques bien définis afin de protéger au mieux la population non-combattante et réduire l'impact des conflits armés sur les communautés se trouvant dans des zones de conflits ;
- la création d'un climat de confiance propice au processus de paix. Ce point sous-entend la promotion permanente de la paix via des programmes d'éducation et de sensibilisation à la paix, ainsi que l'application de différentes mesures visant à accroître le climat de confiance mutuelle.

En parallèle, l'OPAPP met en œuvre un projet (PAMANA) destiné à l'amélioration de la gouvernance, la réduction de la pauvreté et le renforcement des communautés locales dans les zones vulnérables mais épargnées par les conflits. L'optique ici affichée est de ne pas laisser les citoyens croire que la prise des armes est le seul moyen de bénéficier des subsides de l'Etat.

L'OPAPP a donc un champ d'intervention très large qui dépasse les seules zones confrontées aux conflits. Elle place la sécurité humaine au centre de son intervention.



Activité Génératrice de Revenus, Tailleur à N'guigmi

Fiche I

La Stratégie d'intervention de la HACP

- **Depuis 1994, continuité et réajustement de son mandat au contexte**

La HACP n'a pas changé de mandat depuis 1994 mais l'a ajusté au contexte d'intervention qui, lui, a évolué. Elle s'est en effet adaptée à l'évolution du contexte politique et sécuritaire qui a coïncidé avec son changement d'appellation en 2011 : juguler l'impact de l'arrivée en masse de réfugiés et de retournés de Libye et de Côte d'Ivoire, parmi lesquels figurent des hommes en armes, et faire face à des menaces asymétriques émanant de pays voisins (Mali, Libye, Nigeria).

Ce nouvel environnement a nécessité une adaptation de son mandat. Il ne s'agit plus uniquement de consolider un processus de paix par le respect d'engagements écrits et l'inclusion de ses acteurs, mais de prévenir le risque de conflits dans certains espaces, de mitiger l'ampleur de phénomènes de violence pouvant déboucher sur des crises, et de limiter le risque de répétition des conflits par une stratégie de stabilisation.

- **La stratégie d'intervention sur les trois niveaux de la crise et ses outils**

La stratégie d'intervention de la HACP porte désormais sur les trois niveaux de la crise : prévention, mitigation et stabilisation post-conflit. Ces trois niveaux sont interdépendants. Dans le cadre de conflits asymétriques ou de menaces importées de pays frontaliers, les crises ne sont pas forcément ouvertes et résolues par des accords de paix.

Les crises restent latentes, marquées par des phases d'amélioration et des pics d'intensité, nécessitant souvent une action conjuguée où actions de prévention, de gestion de crise et de stabilisation peuvent se cumuler dans un même espace. C'est ce qu'on observe par exemple à Tillabéry ou à Diffa, où des actions de sensibilisation se doublent d'actions d'urgence et même d'activités de stabilisation.

La plupart des outils dont elle dispose sont adaptables et mobilisables dans ces trois séquences.

- Les activités de sensibilisation (fora, caravanes de paix) permettent de prévenir les conflits par des activités de promotion de la paix et de la cohésion sociale. Elles sont mises à profit pour réduire l'intensité d'un conflit ou d'une crise lors de leur déclenchement. Elles sont essentielles à la consolidation de la paix en vue de faire adhérer le plus de personnes à un accord ou afin de restaurer, après un conflit, les relations souvent dégradées entre communautés et Forces de Défense et de Sécurité.

- L'alerte « précoce » a une double vocation. Elle sert avant tout à déceler au plus tôt les tensions locales ou même à prévenir la survenance d'un conflit. Mais son utilité demeure durant les phases de mitigation et de stabilisation, puisque les dispositifs dédiés permettent la remontée d'informations pour suivre respectivement l'évolution du conflit et la solidité de la situation de post-conflit.
- L'appui aux populations vulnérables, via des Activités Génératrices de Revenus (AGR) ou des travaux à Haute Intensité de Main-d'œuvre (HIMO), est là encore requis dans les trois phases. Dans une perspective de prévention, il peut permettre de contenter des populations vulnérables et d'éviter la survenue d'une crise. Pour mitiger une crise existante, l'appui économique aux populations hôtes qui subissent ses impacts (accueil de réfugiés / déplacés, état d'urgence, baisse des flux commerciaux, etc.) est essentiel afin de les convaincre de ne pas basculer à leur tour dans la violence. Enfin, il est essentiel à la phase de stabilisation, car il est au cœur des stratégies de relèvement précoce en phase de post-conflit.
- Les cadres de dialogue communautaire ou religieux mis en place sont des structures pérennes qui sont mobilisables quelle que soit la séquence. Ils peuvent accompagner les efforts de sensibilisation par la conduite d'activités préventives destinées à renforcer la cohésion sociale. Lors du déclenchement d'une crise, ils sont des instruments dédiés à la réunification des parties en conflit et à la mise en route d'un processus de médiation. En phase de stabilisation, ils constituent des relais communautaires suffisamment inclusifs pour relayer les actions des autorités ; ils devraient être systématiquement associés au mécanisme de suivi de l'accord conclu.
- Les mécanismes de DDR sont tout autant mobilisables aux trois niveaux de la crise. Ils peuvent parfois cibler de simples bandits dont l'activité n'est pas encore organisée ni rattachée à un groupe armé formel. Leur désarmement est alors à considérer comme mesure de prévention d'une éventuelle mutation de leur engagement armé. Le DDR reste indispensable dans tout processus de médiation comme une des principales contreparties permettant la reddition des groupes armés. Toutefois, comme ce fut illustré avec le processus de DDR post 1995, c'est dans la phase de mise en œuvre que les efforts à porter sont souvent les plus conséquents. La non-tenu d'engagements pris en matière de DDR s'avère être souvent à l'origine d'une reprise des hostilités, menaçant alors la phase de stabilisation enclenchée.
- **Les principaux chantiers de la stratégie**

Dans le cadre de cette stratégie d'intervention, trois chantiers particuliers semblent se dégager, où la HACP a entrepris d'accentuer ses efforts.

- **Le renforcement de ses relations avec les acteurs qui devront prendre le relais de ses actions**

Vu que ses missions n'ont pas vocation à durer au-delà de la stabilisation, une relation structurée avec les collectivités territoriales (Mairies, Conseil Régional) et les services en charge du développement (Ministère du Développement Communautaire et de l'Aménagement du Territoire) permettra de développer une approche intégrée entre tous ces acteurs pour accompagner les communautés de l'aide d'urgence jusqu'au développement.

Elle associe systématiquement ces acteurs à ses activités afin qu'ils soient en mesure de prendre le relais le moment venu. A titre d'exemple, des microprojets de la HACP ayant donné lieu à des sorties individuelles de la précarité devraient faire l'objet d'un suivi de la part du MDC-AT en vue d'aider ces individus à pérenniser leurs activités.

- **Les actions entreprises par la HACP font l'objet d'un suivi régulier**

C'est notamment le cas des fora qui sont sanctionnés par des plans de mise en œuvre des recommandations ; mais ce constat vaut pour l'ensemble des activités de l'organisation.

Elle fait le point de manière périodique pour vérifier que les recommandations ont été prises en compte, mais ne dispose d'aucun mécanisme pour s'assurer que les ministères sectoriels aient pris le relais lorsque cela leur incombe.

Le Comité Technique Consultatif pourrait être l'espace approprié pour un tel suivi pour peu que des ajustements sur le fonctionnement et la composition du CTC soient consentis.

Ce travail serait grandement facilité par l'identification de points focaux de la HACP dans chaque ministère, prévus de longue date mais jusqu'ici non-opérationnels.

Concernant les micro-projets qu'elle soutient et qui n'ont qu'un impact ponctuel sur le bien-être des populations, ils devraient faire l'objet d'un suivi très attentif impliquant au premier chef le MDC-AT à qui revient la responsabilité de transformer cet appui ponctuel en perspective de développement à moyen et long termes. Puisque la HACP intervient aux trois niveaux de la crise, elle doit assurer un rôle de conception et de pilotage de stratégies régionales ou sectorielles en matière de sortie de crise et de stabilisation, à l'instar de ce qu'elle fait à Diffa.

Cette vocation stratégique la positionne dans le cadre de l'architecture de sécurité intérieure qui sera définie par la Politique Nationale de Défense et de Sécurité.

Cela a pour pendant de sortir progressivement de l'exécution directe des activités pour déléguer celle-ci aux partenaires et aux structures régionales compétentes.



Processus de recrutement et formation de jeunes recrues de la Police Municipale

Fiche II

La HACP, acteur de la stabilisation

La HACP inscrit son action dans une doctrine d'approche globale qui considère que les questions sécuritaires sont multidimensionnelles. Sa mission consiste à assurer les conditions du nexus sécurité-développement, privilégiant une approche centrée sur la satisfaction des besoins des communautés.

- **Répondre aux défis de la cohésion sociale**

Elle travaille à assurer la cohésion au sein des communautés. Si les FDS ont vocation à protéger les populations et à sécuriser le territoire, la HACP contribue par la mise en place d'outils d'alerte communautaire permettant d'anticiper les menaces, et par un effort constant porté sur la médiation entre communautés, ou entre celles-ci et les FDS, afin que chacun ne se perçoive pas comme une menace potentielle. Elle contribue également à la sécurité économique des citoyens par la réalisation chaque année de centaines d'Activités Génératrices de Revenus (AGR) et de Haute Intensité de Main-d'œuvre (HIMO) au profit des communautés les plus vulnérables.

Elle est également engagée en faveur de la sécurité environnementale des communautés, en s'impliquant dans l'accès et la gestion concertée des ressources, notamment entre agriculteurs et éleveurs et en particulier à destination des éleveurs par l'amélioration de l'accès à l'hydraulique pastorale. La vulgarisation des textes (Code Rural, Code Pastoral) fait partie des actions menées.

L'institution veille aussi à la sécurité communautaire, afin qu'aucun groupe ne se retrouve en situation d'exclusion ou en situation d'être pris pour cible par un ou plusieurs autres groupes. La HACP a ainsi renforcé l'intégration de la communauté peulh à Tillabéry et soutient le dialogue communautaire à Diffa, en vue d'éviter l'isolement, par exemple, des Kanuri ou des Boudouma. La même logique prévaut en matière de sécurité religieuse, ce qui explique la mise en place de Comités de Dialogue Inter Religieux (CDIR) représentant l'ensemble de groupes confessionnels.

- **Proposer une alternative au tout-sécuritaire**

La démarche de la HACP est complémentaire de la sûreté, dévolue aux Ministères de la Défense et de l'Intérieur. Elle revendique ainsi une approche alternative au recours à la force qui doit être réservé à des cas le justifiant. La mobilisation des FDS s'avère coûteuse et consommatrice en ressources humaines, dans un contexte où l'extension des zones à risque est toujours plus contraignante pour assurer un maillage territorial suffisant. Leur mobilisation peut même parfois s'avérer contre-productive lorsqu'elle se limite à répondre par la force à une menace qui sous-tend des motivations sociales, économiques ou politiques.

La HACP offre une alternative au pouvoir par la force à travers des outils non-militaires qui permettent de répondre à ces motivations et ainsi d'atteindre l'objectif de la paix. Sa capacité à convaincre de privilégier des options non-militaires dépend étroitement de sa crédibilité comme institution aux yeux des acteurs de la sécurité au Niger. L'appartenance au Conseil National de Sécurité joue pour beaucoup. Ce profil lui permet à la fois d'interagir avec les responsables de la chose militaire, à commencer par le Chef d'État-major de l'armée, et d'influer ainsi dans la prise de décision en matière militaire.

A titre d'illustration, en 2018 dans la région d'Abala, le Président et le Département Paix et Sécurité (DPS) de la HACP ont su convaincre les FDS de ne pas recourir à la force contre un groupe d'hommes armés, au profit d'une stratégie de désarmement suivie de réinsertion socio-économique. Dans la région de Diffa, la HACP a plaidé pour assouplir l'état d'urgence afin d'éviter l'asphyxie des communautés arguant qu'il pourrait s'avérer contre-productif d'un point de vue sécuritaire. Enfin, on peut citer le dialogue amorcé avec des jeunes proches des groupes armés suite au forum de Banibangou, alors que certains acteurs étatiques restent réticents à une telle option.

- **S'intégrer dans la Politique Nationale de Défense et de Sécurité**

En incarnant une mission de sécurité humaine, la HACP a sa partition à jouer dans l'architecture de sécurité intérieure qui sera définie par la Politique Nationale de Défense et de Sécurité. La capacité du Niger à résister durablement aux menaces tant extérieures qu'intérieures dépend de son aptitude à rationaliser l'emploi de ses forces de défense et de sécurité, d'arbitrer entre ce qui nécessite leur déploiement et ce qui peut être obtenu par d'autres moyens. En répondant aux différentes formes d'insécurité susmentionnées, la HACP veille à ce que les communautés ne constituent pas une menace à terme, et cherche à les mobiliser pour qu'elles deviennent elles-mêmes actrices de leur propre protection.

Elle pourrait jouer un rôle de planification et de coordination des stratégies civiles de sortie de crise et de stabilisation, comme elle le fait à Diffa. Elle valorise ici sa transversalité qui lui permet d'avoir une approche multidimensionnelle parfaitement reflétée dans le cadre de la stratégie de sortie de crise de Diffa. Cette stratégie est le fruit d'un diagnostic participatif conduit en 2016 et 2017 qui a permis l'identification d'actions de relèvement, mais aussi de développement, en phase avec les priorités nationales (PDES, SDS, stratégies sectorielles), régionales (Plan de Développement Régional), et locales (Plans de Développement Communaux).

Cette stratégie vise à fixer un cadre harmonisé pour les partenaires intervenant à Diffa, afin que l'État garde la maîtrise du développement de cette région. Au-delà de Diffa, la HACP aurait vocation à piloter des stratégies nationales de sortie de crise ou de stabilisation dans d'autres régions, en premier lieu à Tillabéry.

Fiche III

Anticiper et comprendre l'environnement sécuritaire

Le Niger ne compte aucun foyer d'instabilité permanent dont l'origine se situerait sur son territoire, mais il est toutefois exposé à des menaces sporadiques venues d'au moins quatre États voisins : Nigéria, Libye, Mali et Burkina Faso. L'appréhension de ces menaces repose certes sur un travail de renseignement à la charge des agences dédiées, mais aussi sur un travail de compréhension de l'environnement humain dans les zones frontalières.

- **De l'alerte précoce à la mitigation du risque**

En matière d'alerte précoce, la HACP joue un rôle complémentaire à celui assuré par les services nationaux de renseignement intérieur (Direction de la Surveillance du Territoire) et extérieur (Direction Générale de la Documentation et de la Sécurité Extérieure). Ce rôle repose tout d'abord sur la constitution d'un vaste réseau d'acteurs recrutés depuis 2011 au sein des communautés les plus vulnérables et/ou ayant été amenées à être en contact avec des groupes armés.

A la différence des services de renseignement, l'effort de la HACP porte sur la compréhension de l'environnement humain dans lequel l'institution exerce sa mission : connaissance des communautés, des relations entre elles (rivalités, solidarités), la perception de l'État par les communautés, etc.

Ce travail de collecte d'informations lui permet de conduire une analyse des risques et des menaces pour identifier leurs causes plus immédiates et celles plus structurelles, en vue d'y apporter des réponses opérationnelles. C'est sur la base d'une alerte précoce indiquant par exemple l'existence d'acteurs mécontents dans une localité donnée, ou la multiplication d'incidents de sécurité dans une région, que la HACP mobilisera des outils spécifiques pour y répondre et ainsi mitiger le risque.

Le Département du Relèvement et de la Stabilisation (DRS) constitue de ce point de vue l'outil privilégié pour désamorcer des situations fragiles : certains acteurs de groupes identifiés qui représentent un risque pour la stabilité du pays sont approchés et des conciliations sont entamées avec eux. Elles peuvent alors déboucher sur des micro-projets, afin que leur perception de l'État soit améliorée, ou qu'ils se détournent des actions de banditisme.

- **Rationaliser le recueil et l'analyse des informations**

L'alerte précoce est donc fondamentale pour la HACP, afin que les réponses apportées correspondent précisément au risque identifié en amont.

L'architecture d'alerte précoce doit reposer de manière organique sur une inclusion des structures chargées de remonter l'information : les chargés de mission, les délégués régionaux, les autorités traditionnelles, la Police Municipale, les Comités Communaux de Paix (CCP) et les Commissions régionales Paix et Sécurité (CPS). L'interaction de ces acteurs doit être renforcée.

L'alerte précoce ne suffit pas à elle-seule car elle doit s'accompagner d'un travail d'analyse qui ne peut être réalisé que par des acteurs particulièrement au fait des réalités sociales, économiques et politiques des différentes zones d'intervention.

Elle compte donc étoffer et institutionnaliser son dispositif d'alerte précoce. Le même effort d'intégration organique doit être porté sur l'analyse des contextes de fragilité et la conduite de travaux de recherche.

- **Vers l'intégration institutionnelle de l'alerte précoce**

Pour pouvoir organiser de manière institutionnelle la fonction d'alerte précoce, il faut établir des relations fonctionnelles entre la HACP, les services de sécurité et l'Armée. Pour le moment, c'est le Président de la HACP -du fait de sa proximité avec les chefs militaires et des services de sécurité au sein du Conseil National de Sécurité- qui s'acquitte de cette tâche afin d'attirer l'attention sur des situations susceptibles de se transformer en crise.

Mais, il peut être envisagé que le département Paix et Sécurité, traditionnellement occupé par un militaire, exerce cette charge. Ce département pourrait se voir assigner la mission intégrée de collecter les signaux faibles⁸, d'anticiper les évolutions par des scénarii et d'analyser à des fins prospectives ce qu'il conviendrait de faire en vue d'orienter son action à court ou moyen terme : transformation des contextes, appréhension des nouvelles menaces, anticipation des risques induits par la géopolitique régionale, etc.

Cette même direction pourrait voir ses compétences étendues à la coordination du suivi de certains bénéficiaires stratégiques des projets de la HACP, afin i) de suivre la trajectoire de ces bénéficiaires, ii) de faire de ces bénéficiaires de nouveaux vecteurs d'alerte précoce afin d'affiner le travail d'anticipation et d'analyse conduit par ce département.

8 Les signaux faibles sont les éléments de perception de l'environnement, opportunités ou menaces, qui doivent faire l'objet d'une veille dans le but de participer à l'élaboration de choix prospectifs en vue d'établir une stratégie, et de réduire l'incertitude.

Fiche IV

La communication au cœur des missions de la HACP

La communication a de tout temps été au cœur des guerres et des stratégies de contre-insurrection, instrument essentiel de la conquête des cœurs et des esprits. A l'heure où les réseaux sociaux investissent les zones les plus reculées du Niger, l'enjeu de la communication n'a jamais été aussi important.

- **Montrer que l'État est présent**

La HACP attache une attention particulière à la communication, partant du constat que son objectif premier est de marquer une présence effective et bienveillante de l'État dans les territoires où cette présence a manqué et où des groupes armés cherchent à incarner une gouvernance alternative.

Dès lors, l'institution est de facto engagée dans une guerre de l'information avec ceux qui cherchent à contester la légitimité de l'État nigérien sur son territoire.

La communication est alors un outil essentiel permettant d'amplifier la caisse de résonance des actions entreprises par la HACP et ainsi de rassurer les communautés sur les intentions de l'institution.

- **Remédier à un déficit de coordination en matière de communication**

Chaque département s'est approprié cet objectif de visibilité par la prise en compte systématique d'un budget consacré à ce volet dans chaque activité : banderole, couverture médiatique (télévision, radio), supports de communication (tee-shirt, dépliant, etc.), kits adaptés aux contextes particuliers (masque sanitaire, savon, gel hydro alcoolique) et publi-reportage.

Pour le moment, ces actions répondent au souci de visibilité de chaque projet et ne font pas encore l'objet d'une stratégie institutionnelle globale, pilotée par le Département de la Communication.

Elle entend remédier à cet écueil et se propose d'élaborer un nouveau plan institutionnel de communication pluriannuel, accompagné d'un plan d'actions organisé autour de messages structurés visant des objectifs spécifiques : rôle de l'État, appartenance nationale, cohésion sociale, droits humains, etc.

Le plan sera porté par le Département de la Communication en fédérant les moyens disponibles au sein de chaque projet, suite à concertation avec les partenaires correspondants.

- **Diversifier les vecteurs de communication**

La HACP a traditionnellement recours aux radios communautaires (en particulier celles à grand rayon de couverture) pour couvrir 81 communes, à travers des messages audio ou des sketches traduits en langues locales, utilisant parfois jusqu'à 7 langues différentes.

Les radios communautaires permettent d'atteindre les zones les plus reculées du pays, privées d'accès aux médias traditionnels et aux réseaux sociaux, et qui sont pourtant généralement les zones cibles de l'institution.

Elle entend accentuer sa présence sur les réseaux sociaux. Elle valorise déjà amplement l'usage de YouTube et sa page Facebook jouit d'une visibilité correcte, mais sa page Twitter ne rencontre qu'une audience extrêmement limitée.

De même, le site internet de la HACP n'est que très rarement actualisé, ce qui limite sérieusement sa fréquentation. La production systématique de notes d'information sur les activités institutionnelles n' pas pu être assurée.

Il y'a donc un grand déficit de communication pour une institution qui se caractérise par le dynamisme de ses réalisations.

Enfin, il reste un chantier à explorer, celui du WhatsApp. Pour l'heure, réservé à un usage interne au sein de la HACP, il devrait faire l'objet d'un effort particulier au regard de son usage extrêmement répandu au Niger.

La HACP réfléchit à sortir de l'approche « publicité de projets » pour faire directement du vecteur « communication » un instrument de consolidation de la paix à travers des campagnes dédiées à la citoyenneté, aux droits humains et civiques, etc. Mais il s'agit là d'un chantier institutionnel propre qui nécessiterait de redimensionner complètement le Département de la Communication.

Fiche V

Sensibilisation et Dialogue

Les contextes de violence ne sont jamais propices à la compréhension interpersonnelle. Les relations entre individus, entre communautés, ou entre ces acteurs et l'État deviennent marquées par la méfiance, les accusations et la stigmatisation. Par la sensibilisation et l'établissement de cadres dédiés au dialogue, la HACP parvient à lutter contre cette tendance de fond.

- **Les Fora et caravanes de paix, activités privilégiées de la HACP**

L'organisation de Fora et caravanes de paix est une des activités privilégiées de la HACP. Plus qu'aucune autre, elles permettent de marquer la présence de l'État, y compris dans des territoires éloignés. Elles visent à marteler les engagements de l'État auprès des populations exposées à la tentation de basculer dans des activités criminelles. Ce risque était particulièrement important à la suite de la crise libyenne.

Plusieurs centaines de ce type d'évènements ont été organisés depuis 2011, sans que la portée de chacun d'eux soit nécessairement connue ou justement appréciée. Ces évènements ne sont pas organisés de manière ponctuelle ou isolément, mais ils s'insèrent dans une ingénierie de la paix consistant à recueillir les attentes des communautés en vue d'y répondre, dans le souci de maintenir ou renforcer la cohésion sociale. Ces initiatives ont été reconnues comme ayant un impact durable dans la capacité du Niger à réduire les niveaux d'insécurité et de violence⁹. Certains Fora sont organisés dans des zones à risque et sont destinés à recueillir les besoins des communautés jugées vulnérables de manière préventive.

L'organisation de Caravanes de la Paix a joué un rôle important afin d'éviter la contagion des crises libyenne et ivoirienne en 2011 et malienne en 2012. Les requêtes formulées sont consignées par la HACP et font l'objet d'un suivi régulier. En 2013, la HACP a par exemple organisé un atelier destiné à dresser le bilan de suivi des fora organisés la même année à Diffa, Tchintabaraden et Arlit. Lorsque ces requêtes sont réalistes, elles se traduisent in fine par des activités concrètes sur fonds propres de la HACP, ou dans le cadre de projets supportés par les PTF.

Par exemple, suite au Forum d'Arlit organisé en 2012, plusieurs centaines de jeunes ont été formés afin de pouvoir intégrer des compagnies minières et pétrolières.

⁹ Constat dressé par la fondation Peace Nexus dans un exercice d'évaluation du dispositif en 2017.

En 2014, le Forum de Tchintabaraden a permis de reconnaître la localité où est enterré le Sabre de la Paix comme la capitale Nationale de la Paix qui doit abriter tous les ans la célébration officielle de la fête de la concorde du 24 Avril. Plusieurs réalisations infrastructurelles y ont été construites à cet effet¹⁰.

Comme indiqué précédemment, la HACP s'attelle à rendre systématique le suivi des recommandations et de leur mise en œuvre, afin d'éviter que ces Fora ne soient pas juste des canaux d'expression de parole libre, sans impact en termes de réalisations. D'autres Fora répondent plus immédiatement à des contextes de tension ou de conflit ouvert auxquels la HACP se doit d'apporter une réponse multidimensionnelle ; ils obéissent en général à des sollicitations d'autorités politiques ou d'acteurs locaux.

Dans le domaine foncier par exemple, dans la région de Dosso plusieurs fora sur la coexistence pacifique et la résolution des conflits fonciers ont permis d'apaiser les tensions liées à ces derniers. La même année, à la demande des notabilités de Tesker, un forum sur l'acceptation de la Diya est organisé pour réconcilier les communautés Arabe et Toubou en conflit.

Fin 2018, le forum de Banibangou initie la stratégie de démobilisation de combattants ayant pris les armes à des fins d'autodéfense dans la région de Tillabéry. Ce forum a vu la mise en place de quatre sites de regroupement pour favoriser leur retour. A Ouallam, un Comité de suivi des retours a été mis en place. Il faut aussi signaler la mise en place, en mars 2020, d'un comité de Paix à Ayorou, composé de chefs de tribus désireux de faire revenir leurs jeunes engagés dans les groupes terroristes.

D'autres Fora sont destinés à consolider une paix acquise et maintenir la cohésion sociale en situation de post-conflit. Il peut s'agir d'organiser des Fora en vue de sensibiliser sur une stratégie de stabilisation, ou de suivre l'acceptation de celle-ci par les communautés. Une autre finalité est de renouer le contact entre des acteurs qu'un contexte de crise a éloigné, en particulier communauté et FDS. Ces dernières années, la HACP a organisé un nombre important de Fora sous la rubrique activités civilo-militaires. Ces actions de stabilisation ont une vertu préventive car elles évitent la répétition d'anciens conflits ou le développement de nouvelles tensions.

- **Les mécanismes locaux de prévention et de gestion des conflits**

Parallèlement à ces initiatives, la HACP a entrepris d'appuyer les mécanismes locaux de prévention et de gestion des conflits. Quatre relais principaux sont accompagnés : les Comités Communaux de Paix (CCP)¹¹, les Commissions Paix et Sécurité (CPS) au niveau des conseils régionaux, les Comités de Dialogue Inter et Intra Religieux (CDIR) et les autorités traditionnelles. Dans le cadre de ses missions, elle appuie les structures communales et régionales à qui il revient de prévenir et gérer les conflits dans le souci de maintenir la cohésion sociale.

¹⁰ Sur financement de l'Union Européenne via l'instrument de Stabilité (IdS I).

¹¹ « Expérience dans la mise en œuvre des Comités Communaux de Paix », Document de Capitalisation HACP 1, 2019.

Au niveau communal, la HACP a initié, en 2015, la création des Comités Communaux de Paix (CCP) dans les Régions de Agadez, Diffa et Tillabéry. Ces structures sont reconnues par arrêté du Maire de la commune concernée ; cet arrêté leur reconnaît des fonctions d'alerte précoce, de préservation de la paix et de la quiétude sociale, de sensibilisation et de plaidoyer sur la consolidation de la paix. Elle a aidé à la mise en place de trente-trois CCP à ce jour. Si leur composition relève de l'autorité du Maire, la HACP et ses partenaires peuvent encourager un ajustement de leur composition en fonction des défis auxquels les CCP font face.

Ainsi, dans la région de Diffa, les CCP sont depuis 2018 mis à contribution pour favoriser la réinsertion communautaire des anciens prisonniers arrêtés sur présomption d'appartenance à Boko Haram et dont la réinstallation dans leur communauté d'origine s'avère être source de tensions. La composition des CCP a donc évolué afin de prendre en compte des représentants des populations impactées par les activités de Boko Haram depuis 2015.

Aujourd'hui, la HACP est confrontée à trois défis avec les CCP.

- Celui d'uniformiser les différents cadres de concertation créés au niveau des communes et de les transformer en CCP, ou de les fondre dans les CCP déjà existants. Ces cadres de concertation ont été créés pour la plupart par des partenaires (bailleurs ou ONG) peu soucieux de se conformer au cadre institutionnel existant. Ces espaces sensibles de par la nature des activités qu'ils mènent doivent être mis en place par l'État uniquement, sans compter que ces CCP sont également des moyens de raffermir les relations entre les autorités centrales et les acteurs locaux.
- Celui de ne pas les rendre trop coûteux en fonctionnement afin qu'ils ne deviennent pas une contrainte pour leur commune. Si certains acteurs nigériens pensent qu'ils pourront compter sur de nouveaux projets pour assurer la pérennité des CCP à court terme, cela ne peut durer. La systématisation des CCP passe par un exercice de capitalisation réalisé début 2019¹² qui servira de guide à la mise en place des futurs CCP.
- Celui de veiller à ce que les CCP soient inclusifs et qu'ils n'excluent pas certains acteurs en vertu de leurs orientations politiques ou religieuses, ou de leur appartenance communautaire. Bien que la composition relève de l'autorité du maire, la HACP joue de son influence lorsque les CCP ne sont pas assez inclusifs. Cette inclusivité est un gage de leur efficacité.

Au niveau régional, la HACP appuie les Commissions Paix et Sécurité (CPS) des sept Conseils Régionaux en renforçant leur capacité comme vecteurs de paix, par la mise à disposition d'un assistant technique et la formation de leurs membres. Cet appui, achevé voilà quelques années, est appelé à se poursuivre en 2021.

Les membres des Conseils Régionaux ont d'ailleurs été associés à l'élaboration du PTA 2019 du Projet d'Appui au Renforcement de la Stabilité au Niger (PARSN) de la HACP et participent à sa planification annuelle, ce qui traduit le souci de l'institution d'avoir une

¹² Exercice réalisé dans la cadre du Projet d'Appui au renforcement de la Stabilité au Niger (PARSN), conduit par la HACP et appuyé par DANIDA.

approche inclusive des questions de paix. La HACP s'attache à mieux identifier les complémentarités entre CCP et CPS : une de ces complémentarités est que les Commissions Paix et Sécurité soient saisies des problématiques de conflits qui concernent soit plusieurs communes de la région, soit plusieurs régions.

Elle soutient le dialogue religieux, non seulement le dialogue inter-religieux mais aussi intra-islamique au Niger. Si ce sujet n'a jamais été un vecteur de violence, certains incidents comme ceux survenus lors de l'affaire « Charlie Hebdo » à Zinder et à Niamey, en janvier 2015, justifient la mise en place de mécanismes dédiés au maintien de bonnes relations entre communautés confessionnelles. La HACP a mis en place des espaces de dialogue interconfessionnels, les Comités de Dialogue Inter-Religieux (CDIR), dans les régions de Maradi, Zinder, Niamey et Diffa¹³. Ils permettent d'asseoir le dialogue Islamo-chrétien et de renforcer la cohésion sociale entre les deux confessions au travers, entre autres, de prêches communs.

Comme souvent, ces structures souffrent de la fin du projet et peinent aujourd'hui à poursuivre leurs activités de manière autonome. La HACP a prévu de relancer leurs plans d'actions et de les financer en partie, mais, il conviendrait de concentrer les efforts sur les moyens de leur autonomisation¹⁴.

La HACP s'efforce aussi de revaloriser le statut des autorités traditionnelles afin d'en faire les clés de voute de la cohésion sociale dans les terroirs qu'elles représentent. Elle a soutenu la formation des chefs traditionnels en techniques de prévention et de gestion des conflits. Surtout, elle entend restaurer la légitimité des chefs traditionnels, en les associant à tous ses projets et en les impliquant dans la réalisation d'infrastructures dans leur territoire d'attache. Lorsqu'une communauté n'a pas de représentant, comme c'était le cas à Abala, la HACP a appuyé l'organisation de la communauté pour qu'elle désigne un représentant.

La HACP renforce d'autre part leur autorité, notamment vis-à-vis des FDS afin que celles-ci s'appuient davantage sur les chefs traditionnels dans le cadre de leurs missions. Enfin, elle plaide pour une protection accrue des chefs traditionnels, symboles de l'Etat, en première ligne face aux groupes armés, qui les considèrent souvent comme des freins à leur expansion.

13 Mise en œuvre dans le cadre du projet REVE de l'Union Européenne (ICSP) .

14 Soutien apporté dans le cadre du PARSN, conduit par la HACP et appuyé par DANIDA ; le PARSN appuie actuellement le CDIR national et les sept CDIR régionaux.

Fiche VI

Renforcer la résilience des populations à la vulnérabilité sécuritaire

Les zones d'intervention de la HACP sont pour l'essentiel enclavées, les populations y souffrent du manque d'opportunités économiques qui les expose à toute forme de récupération de la part de groupes armés, bandits, trafiquants ou groupes djihadistes. La vulnérabilité économique est aggravée par la vulnérabilité sécuritaire. Appuyer les communautés sur le plan socioéconomique renforce leur résilience et contribue à les détourner de ces groupes.

- **Répondre aux aspirations matérielles des communautés**

La HACP ne peut limiter son action aux seules activités de sensibilisation et de dialogue. Toute mission de stabilisation passe par une capacité à répondre aux attentes matérielles et morales multidimensionnelles exprimées par les communautés vulnérables.

Cela l'oblige à intervenir dans des secteurs comme l'emploi, l'hydraulique, l'agriculture, l'élevage et la génération de revenus, ou l'éducation, en synergie avec les ministères et institutions de l'État.

Elle n'intervient dans ces domaines que lorsque des questions relevant de la stabilité sont soulevées et qu'elles nécessitent le lancement d'activités génératrices de revenus (AGR) ou d'infrastructures de nature à apaiser un contexte local tendu. Dans le souci de renforcement de l'autorité et la crédibilité de l'Etat, la HACP utilise dans ses interventions les services techniques déconcentrés des ministères, plutôt que les ONG.

- **Le Fonds de Relèvement de la HACP, un outil stratégique**

Depuis 2016, la HACP gère un Fonds de 800 millions de FCFA alimenté par le budget national (indicateur budgétaire du Fond Européen de Développement). Ce Fonds est un outil politique privilégié permettant d'éteindre les foyers de tension par une diversité d'actions: financement d'évènements sportifs et culturels, activités de conciliation entre acteurs, ou réalisation d'infrastructures, d'AGR ou d'HIMO. Ses bénéficiaires peuvent être identifiés par le Président de la HACP à la suite de déplacements ou lors des Fora, ou être retenus sur requête de la Primature ou de la Présidence.

Les activités demeurent ponctuelles et de court-terme ; elles ne sont pas censées se substituer aux activités de développement relevant des seuls ministères sectoriels. Dans les faits, les actions de stabilisation ne sont pas nécessairement inscrites dans les plans sectoriels élaborés dans des contextes de stabilité, souvent peu opérationnels dans un contexte d'urgence.

En 2011, le Fonds a permis de juguler l'impact des crises libyenne et ivoirienne : 142 microprojets ont bénéficié à 101 communes avec des actions d'urgence. Il sert aussi à soutenir des actions portées par d'autres ministères. Dans le cadre d'un récent conflit foncier survenu à Tessaoua, la HACP a supporté la charge des missions conduites par d'autres acteurs institutionnels et a géré la réalisation d'infrastructures permettant de régler durablement le conflit : financement de couloirs de transhumance, aide à la réinstallation des déguerpis par la construction de points d'eau, popularisation de l'accord par des caravanes auprès des communautés environnantes.

En plus de ce Fonds, les partenaires s'inscrivent dans la stratégie de la HACP de renforcer la résilience des populations vulnérables : près de 2000 projets HIMO et microprojets collectifs et individuels ont été financés à Agadez, Tahoua, Tillabéry, Diffa, Maradi et Zinder¹⁵. Ils constituent des travaux d'intérêt communautaire qui renforcent la cohésion sociale : selon un rapport de suivi / évaluation de l'UE, 42% des bénéficiaires reconnaissent que la cohésion sociale y a été renforcée.

- **Accompagner sur le long terme les bénéficiaires des microprojets**

Les AGR et autres financements ont pour objectif d'acheter la paix sociale et vont souvent vers des acteurs susceptibles d'incarner une menace à court ou moyen terme. Mais, un certain nombre de ces AGR a donné lieu à des trajectoires de réussite qu'il convient de mentionner. Les exemples de réussite ne manquent pas et toutes les subventions sont loin « de l'argent jeté par les fenêtres ».

A titre d'illustration, depuis 2016 un appui en microcrédit a permis à un groupement de femmes de Keita (Tahoua) de multiplier par cinq ses encours de crédit. De même, toujours dans la région de Tahoua, le restaurant Oasis sur la route d'Abalak est devenu une référence et un lieu de vie incontournable pour la jeunesse après avoir bénéficié d'une subvention de la HACP. Un retourné de Libye a également bénéficié d'une aide à la création d'une pharmacie à Kao (Tahoua), aujourd'hui extrêmement prisée faute de Centre de Santé Intégré (CSI) dans la commune¹⁶.

L'un des principaux problèmes de ces microprojets est que leurs effets à long terme ne sont pas capitalisés. Comme déjà mentionné, la HACP ambitionne de renforcer leur suivi afin de s'assurer que les bénéficiaires se soient durablement ancrés dans une trajectoire non-violente, voire de développement.

Ce rôle revient à ses différents représentants locaux, à commencer par les Directions Régionales du Développement Communautaire qui pourraient systématiser leur mission de suivi / évaluation, à condition de bénéficier d'assistance matérielle de la HACP. Pour ce faire, il faudrait que chaque projet prévoie un fonds d'appui aux services techniques pour leur permettre d'assurer leur mission de suivi.

¹⁵ Dans le cadre de projets financés par l'Union Européenne via l'Instrument de Stabilité (IdS II).

¹⁶ Tous ces appuis résultant du financement de l'Union Européenne via l'IdS.

Fiche VII

Rétablir une justice dans l'accès aux services sociaux

Les iniquités dans l'accès aux services sociaux de base qui frappent certaines communautés ne sont pas nouvelles ; mais elles trouvent aujourd'hui à se matérialiser dans l'action violente du fait que l'injustice sociale est exploitée par les groupes armés à des fins de recrutement.

Cette injustice sociale éloigne objectivement certaines communautés des États auxquels ils sont rattachés au profit des groupes terroristes.

- **Corriger des inégalités historiques**

L'approche de la HACP cherche à construire un espace politique qui repose sur le droit, en faisant recours à des analyses qui apportent les clefs de lecture des situations différentes et permettent d'agir en prévention, tout en privilégiant les réponses qui renforcent le droit.

Les politiques publiques d'aménagement du territoire ont favorisé les zones sédentaires en raison de fortes densités de population. En effet, il existe une réglementation qui fixe le nombre de personne requise dans une zone pour l'implantation d'infrastructures sociales. Cette réglementation conduit à défavoriser les zones nomades.

L'institution entend donc corriger les inégalités d'accès aux services sociaux de base avant que ces inégalités ne débouchent sur des revendications communautaires.

Cette politique corrective territoriale relève des attributions de la HACP prévues par le décret de 2014. C'est dans ce cadre qu'elle intervient pour construire des infrastructures de base dans les zones frontalières exposées à l'influence de groupes armés : dans le département de Bilma, dans la région de Diffa et surtout dans la région de Tillabéry.

- **Renforcer la citoyenneté au sein des communautés vulnérables**

L'absence et/ou l'insuffisance de services de base empêchent certaines communautés, en particulier les populations nomades, d'accéder à la citoyenneté. En vue de remédier à cette situation, la HACP a entrepris des audiences foraines dans certaines régions (en particulier à Tillabéry) où ce défi semble le plus important compte tenu de la proximité avec les zones en conflit du Mali.

Dans les communes d'intervention - Bankilaré, Inatès, Gorouol, Ayorou -, cela a permis d'augmenter de près de 30% le nombre de détenteurs d'actes de naissance et de pièces d'identité. Cet acte fort, permettant de conférer la citoyenneté à des individus privés de

ce droit fondamental, est également essentiel à leur sécurité individuelle. En effet, l'absence de pièce d'identité est l'un des principaux facteurs qui conduit aux arrestations et aux extorsions, nourrissant frustrations identitaires et sentiments de révolte.

- **Consolider la paix par la construction d'infrastructures**

La construction d'infrastructures de base n'est pas seulement destinée à lutter contre les inégalités. Elle peut aussi s'avérer être un puissant moteur de cohésion sociale lorsqu'elle est le fruit d'accords négociés entre communautés.

Le recours au dialogue ou à la médiation sont certes essentiels à la recherche et à la préservation de la cohésion sociale, mais ils sont fragilisés par l'absence de réalisations concrètes matérialisant l'accord qui en résulte. C'est dans cette optique que la HACP a entrepris, dès 2015, la construction de Complexes de la Paix, ensemble d'infrastructures réalisées dans des zones nomades.

Le choix de la localité où les Complexes ont été construits est le fruit d'accords sociaux négociés pendant plusieurs mois dans les différentes communes d'intervention, via les CCP, à savoir : Inatès, Banibangou, Abala et Tondikiwindi.

Les Complexes de la Paix, un concept innovant au service de la paix

Dans les années 1990, en même temps que la rébellion Touareg dans l'Air et l'Azawagh, se développait une révolte de Peuls Tolebe dans le Zarmaganda autour de Ouallam. Cette révolte était animée par les miliciens Peuls dont les plus célèbres étaient Petit Chafori et Doundou Cheffou, tous aujourd'hui lieutenants de Abou Walid de l'EIGS. A la tête de cette rébellion se trouvait Oumarou Bi Oumma, aujourd'hui collaborateur de la HACP..

La principale revendication des communautés peuls de la région portait sur la protection des terres de pâturage, envahies par le front agricole qui a atteint la frontière avec le Mali. Dans cette zone, l'absence d'une limite Nord des cultures matérialisée par l'isohyète 350 a rendu la protection des aires de pâturage tributaire du bon vouloir des représentants de l'Etat. Souvent ceux ci attachent plus d'importance à l'agriculture nourricière qu'à l'élevage transhumant

Au moment des accords de paix en 1995, ces milices n'ont pas été admises dans le règlement du conflit, suite à la pression des ressortissants du Zarmaganda, beaucoup plus influents sur l'appareil de l'Etat. Les animateurs de cette rébellion peul, sont donc à l'aventure dans les pays de la sous-région.

Entre temps, chassée de ses terres, la communauté Tolebé s'est retrouvée au Mali, sur les terres des Daousahag, une communauté d'éleveurs Touareg. La communauté Tolebe fut prise entre deux feux : les Zarma au Sud et les Touareg au Nord. Cette situation a donné lieu au développement d'un sentiment de victimisation.

Lorsque la rébellion du MNLA a éclaté, les Daousahak ont rejoint ce mouvement. L'état malien ayant entre temps disparu, les jeunes Tolebes nigériens ont alors choisi de rejoindre le MUJAO, qui venait de défaire le MNLA à Gao. Examinant les origines du conflit, la HACP a décidé de s'attaquer aux causes économiques de la crise. Plusieurs fora et entretiens avec les chefs de tribu de la communauté Tolebe ont mis en évidence l'absence d'infrastructures pastorales dans la zone ainsi que la nécessaire protection des aires de pâturage.

L'idée a émergé de protéger les enclaves en créant des forages pastoraux dans les aires de nomadisation de Tolebes. Douze localités ont été identifiées, allant de Inates (Ayorou) à Diguidiga, à l'est du département d'Abala. C'est la naissance des « Complexes de la Paix ».

Le complexe de la paix est composé d'un forage autour duquel des infrastructures pastorales sont érigées : Station de pompage, abreuvoirs, banque céréalière, banque d'aliment à bétail, de cases de santé et de couloirs de vaccination et un poste de sécurité pouvant servir de point de liaison entre les chefs de tribus et les FDS.

A terme, les complexes de la Paix seront des lieux de rassemblement, où les services de l'Etat peuvent entrer en contact avec les populations pour des activités de sensibilisation et de promotion de la citoyenneté, en démontrant aux populations l'intérêt de l'Etat pour leur condition d'existence.

Plusieurs Fora ont permis de créer des liens avec les communautés et de lancer des messages en direction des jeunes du terroir recrutés par les groupes terroristes. C'est un chantier de longue haleine, mais la réussite de ce projet est de nature à régler définitivement le sentiment d'« appartidation » qui s'est développé au sein de la communauté Peul de cette région.

La construction de ces Complexes a suivi une méthodologie minutieuse de consultations des communautés locales, y compris dans les villages, tribus les plus reculées qui ne disposent d'aucune chefferie traditionnelle. Cela a pris de nombreux mois ; mais cette étape minutieuse – voire souvent laborieuse – est indispensable afin qu'aucun acteur ne se sentant pas consulté et associé puisse à un moment donné contester le choix des localités retenues.

Cette construction a suscité au départ de vives résistances parmi certaines communautés, illustration des tensions qui existent autour du développement de ces zones entre sédentaires et nomades. Les discussions à l'origine du rapprochement entre ces positions antagonistes ont permis d'aboutir à un consensus sur le choix des zones finalement retenues pour leur construction.



Complexes de la Paix

Fiche VIII

Renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité

La sécurité physique est l'une des bases du contrat social liant l'Etat à ses citoyens. Toutefois, les Forces de Défense et de Sécurité ne peuvent assurer cette mission si elles entretiennent des relations de méfiance avec les communautés. Des relations teintées de méfiance réciproque réduisent la capacité des FDS à obtenir l'appui des communautés en termes de renseignement et favorisent la survenue d'incidents impliquant des civils (arrestations injustifiées, exactions).

Améliorer la gouvernance de la sécurité est un des objectifs de la HACP qui développe un certain nombre de concepts et d'activités concourant à l'amélioration de la sécurité des populations et à la sûreté du territoire.

Elle concourt à la création d'une gouvernance de la sécurité : sécurité de proximité, permettant aux FDS de pouvoir s'appuyer sur des relais locaux ; sécurité inclusive, en favorisant l'intégration de toutes les communautés au sein des FDS ; sécurité partagée entre tous les acteurs, de sorte qu'ils soient réunis autour d'objectifs communs.

- **La police municipale, sécurité de proximité**

La police municipale incarne cette sécurité de proximité. Elle est apparue au Niger dès 1997, à partir de l'expérience urbaine de Niamey. Dès sa création, la HACP a entrepris d'étendre ce modèle à d'autres zones, notamment en vue d'en faire une stratégie de reconversion et/ou d'insertion économique pour la jeunesse des régions d'Agadez, puis de Tahoua, Zinder, Diffa et Tillabéry.

Le succès de la mise en place de la police municipale¹⁷ résulte d'un travail permanent de concertation entre la HACP, le Ministère de l'Intérieur et l'École Nationale de Police (ENP).

Le Ministère de l'Intérieur, à qui revient le rôle d'encadrement et d'autorisation de la création de la police municipale, joue un rôle de garde-fou. Pour ce faire, des encadreurs sont formés à cet effet ; ils sont issus de la police, de la garde et de la gendarmerie nationales.

La Police Nationale, à travers l'École Nationale de Police, assure une fonction de formation des policiers municipaux, mission également assurée par EUCAP de manière complémentaire.

¹⁷ Expérience de mise en place d'Unités de Police Municipale, Document de Capitalisation HACP, 2019.

La police municipale n'a pas vocation à concurrencer la police nationale, mais au contraire à soulager celle-ci dans l'exercice de certaines missions. Parmi les missions qui relèvent de la police municipale figurent bien souvent la surveillance des marchés municipaux, des carrières et auto-gares, ou encore le contrôle de la circulation routière. Cette dernière joue un rôle d'alerte précoce au même titre que les CCP.

Sur la base de l'expérience acquise à travers la mise en place des Unités de Police Municipales¹⁸, un guide pour leur installation a été conçu afin de définir les critères de sélection des futurs policiers municipaux, d'identifier les communes prioritaires, d'évaluer la capacité des communes à les prendre en charge sur la base de leurs ressources financières et de prévoir un dispositif d'encadrement de ces agents.

La création des Unités de Police Municipale se veut donc raisonnée, d'autant plus qu'en dernier ressort elle est soumise à l'autorisation du Ministère de l'Intérieur.

Les expériences enregistrées jusqu'ici sont couronnées de succès. Les villes de Niamey, Zinder ou Birni N'konni ont réclamé la formation de nouveaux policiers municipaux pris en charge à 100% sur le budget communal. Des communes de plus petite taille comme Tarka (Zinder) avec dix policiers municipaux ont également su mettre à profit ce nouveau corps habillé.

La recommandation de la HACP est d'évoluer graduellement vers sa généralisation, en considérant la police municipale comme un corps auxiliaire des autres forces de sécurité, avec l'avantage de leur connaissance du terrain et des communautés que confère le recrutement local.

Il faut sans doute envisager à terme la dotation de la police municipale en armes, surtout dans les zones d'insécurité où la population est souvent armée pour des raisons d'auto-défense, et où les policiers municipaux sont les seuls dépourvus de moyens de défense.

D'ailleurs, la HACP appelle à une véritable réflexion sur la question de la législation sur la possession ou la garde d'armes de guerre, héritage de la législation française, mais totalement inadaptée à nos sociétés, singulièrement les sociétés d'éleveurs nomades, qui ont de tout temps possédé des armes (sabres) pour protéger leur bétail.

- **Gouvernance inclusive, intégration des communautés au sein des FDS**

Une gouvernance inclusive de la sécurité repose sur l'intégration de toutes les communautés au sein des FDS. La sécurité physique est d'autant mieux assurée si elle implique des acteurs issus du milieu à sécuriser.

¹⁸ Dans le cadre de l'Instrument de Stabilité (IdS I et II), avec l'appui de l'Union Européenne

De ce point de vue, la sécurisation des zones nomades est rendue compliquée par le fait que les communautés Touarègue, Toubou, Arabe et peul, principales cibles des groupes terroristes, ont toujours été réticente au service militaire et ont de ce fait une représentation limitée au sein des FDS.

Cette sous représentation est historiquement au centre des revendications des groupes armés issus de ces communautés. La HACP a toujours œuvré à rétablir un équilibre dans le recrutement des FDS par une politique de discrimination positive assumée. Ce fut le cas dès 1994 dans le cadre de la mise en œuvre des Accords de Paix issus de la première rébellion. C'est à nouveau le cas depuis 2019, à travers l'intégration de nouvelles recrues issues des communautés nomades de la région de Tillabéry au sein de l'armée nationale. Il s'agit d'intégrer non pas d'ex-rebelles ou de terroristes repentis mais de jeunes nigériens de plus de 18 ans, issus des communautés fortement impactées par l'insécurité.

Ce recrutement présente plusieurs avantages. D'un côté, il participe à la création d'une armée nationale inclusive. Le jeu normal du quota de recrutement ne peut garantir cet objectif, car les communautés nomades sont réfractaires au service militaire -tout comme à l'école- et à toute sorte de service national. C'est un fait qu'il faut reconnaître et admettre, que les zones de conflit couvrent de manière presque parfaite les zones nomades. Il est donc de bonne politique que les FDS intègrent une proportion importante de ressortissants de ces zones pour une meilleure efficacité et un renforcement accru de la collaboration FDS-population.

D'un autre côté, il est important de vider la piscine : un exemple parlant est le cas du recrutement spécial de 2019 au nord Tillabéry. Les chefs de tribu peul de la zone ont décidé de donner leurs enfants à l'Armée surtout pour -disent-ils- éviter que ceux-là rejoignent les groupes terroristes.

Cette politique d'intégration constitue une mesure de confiance adressée aux jeunes issus de ces communautés afin de les fixer dans le camp de l'État plutôt que dans celui des groupes armés (groupes Djihadistes, milices d'autodéfense). Malheureusement les résistances sont encore fortes sur le recrutement spécial.

- **Compréhension entre FDS, services de justice et communauté locale**

La sécurité passe enfin par une compréhension mutuelle entre les parties engagées dans cette mission : les FDS, les services de la justice et les communautés locales.

La HACP a établi le diagnostic que ces trois catégories d'acteurs ne se comprennent pas bien, souvent faute de connaître la perception et les contraintes opérationnelles de chacun. Des tribunes citoyennes et des espaces de dialogue ont été organisées afin de permettre à chacun de s'exprimer librement ; des engagements respectifs ont été ensuite pris pour fluidifier leurs rapports.

Sur le terrain, les retours d'expérience permettent d'affirmer que cela a eu des effets bénéfiques sur l'environnement sécuritaire dans son ensemble dans des régions comme Tillabéry ou Diffa : les communautés font davantage remonter d'informations auprès des FDS; ces dernières ne regardent plus les communautés comme des suspects potentiels et sont moins enclines à recourir à la force; les relations entre la justice et les FDS se sont améliorées.

Dans certaines communes, notamment à Gadabédji (région de Maradi), il a été rapporté que c'est à la suite de tribunes citoyennes que des individus armés ont été dénoncés par les communautés. L'amélioration des relations entre ces trois parties est particulièrement notable à l'aune des récentes libérations de prisonniers accusés d'appartenance à des groupes djihadistes. La justice a longtemps été paralysée, incapable de libérer des prisonniers sur qui pesaient des charges, mais dont le dossier judiciaire était vide.

La HACP a entrepris de rapprocher l'appareil judiciaire des FDS, surtout l'Armée, qui opèrent des arrestations sur le terrain et estiment que les magistrats sont prompts à relâcher les individus soupçonnés de terrorisme. Les magistrats de leur côté reprochent aux militaires d'effectuer des arrestations sans se donner la peine de renseigner sur leurs circonstances et de récolter les éléments de preuve qui peuvent autoriser des poursuites.

A l'issue de plusieurs ateliers organisés par la HACP dans le but de judiciairiser la lutte anti-terroriste, les magistrats, policiers du Service Central de Lutte Anti-Terroriste et les différents Chefs d'Etat Majors Tactiques des Opérations militaires (Dongo, Almahaou et Saki) ont amélioré leur communication. Des fiches sommaires distribuées aux militaires leur ont permis de mieux renseigner les dossiers des suspects ; à leur tour, l'observation de ces procédures a permis d'organiser des jugements qui ont abouti à des condamnations.

Elle a également appuyé des missions d'instruction à Diffa et à Tillabéry afin de faciliter le jugement de plusieurs centaines de prisonniers¹⁹. C'est le cas du procès délocalisé à Diffa, afin que la justice soit rendue de manière transparente devant des communautés qui suspectaient la justice de nombreux maux. Cet événement, unique dans l'histoire du Niger, a notablement amélioré la perception de la justice au sein des communautés à Diffa.

¹⁹ Dans le cadre du Projet d'appui au traitement judiciaire des personnes suspectées d'avoir participé aux actions des groupes armés non étatiques dans la zone de frontière avec le Mali, avec l'appui financier de l'Ambassade de France.

Fiche IX

Soutien au désengagement et réhabilitation des ex-combattants

L'usage de la force ne suffit pas à éteindre des foyers insurrectionnels. Il doit s'accompagner de mesures incitatives permettant aux porteurs d'armes de les déposer volontairement en vue de se réinsérer dans la société.

- **Une expérience historique mais renouvelée du DDR**

La HACP jouit d'une expérience historique en matière de désengagement, de désarmement et de réinsertion, l'institution ayant piloté le processus prévu dans l'Accord de Paix qui a marqué la fin de la première rébellion au Niger.

C'est donc naturellement qu'il lui revient la charge d'assurer cette mission sous des formes différentes. Il n'existe plus, comme à l'époque, de front unifié avec lequel la conclusion d'un accord de paix conduit automatiquement à la démobilisation de ses combattants. Cette mission est aujourd'hui multiforme, destinée à convaincre des groupes isolés de bandits d'abandonner les armes en contrepartie d'une perspective économique ou à extirper des combattants enrôlés souvent par contrainte au sein de groupes djihadistes.

Elle intervient souvent en appui à d'autres acteurs institutionnels. Ainsi, dans le cadre du retour et de la démobilisation de combattants Toubou du Mouvement pour la Justice et la Réhabilitation du Niger début 2019, si la conduite des négociations a été assurée par le Ministère de l'Intérieur - à la demande du Conseil National de Sécurité -, la HACP a assuré la reconversion socio-économique des acteurs qui le souhaitaient (transport de natron par exemple). C'est le type d'action dont seule la HACP est capable de mettre en œuvre à travers son Fonds de Relèvement, fonds qui a également servi à résorber les ex-combattants de la Garde Présidentielle libyenne en 2012.

- **Un processus adapté à la démobilisation des bandits**

Ces dernières années, la HACP a multiplié les démarches ayant conduit à la démobilisation de bandits, généralement engagés dans des activités de coupeur de route. Ces mini-processus de DDR sont menés généralement de manière autonome, sans accompagnement des partenaires internationaux, parce qu'ils nécessitent peu de moyens.

Ces processus naissent en général de la base, lorsque des capteurs de la HACP informent l'institution de la disposition de certains individus à déposer les armes. S'ensuit alors une négociation entre la HACP et les individus qui tournent autour des attentes exprimées par ces derniers, en échange de leur dépôt des armes.

Les mesures facilitées par la HACP en contrepartie sont diverses : dédouanement de véhicules pour faire du commerce, création de boutique, formations, etc. En 2018, plusieurs centaines de coupeurs de route ont ainsi été démobilisés et leurs armes restituées à la Commission Nationale pour la Collecte et le Contrôle des Armes Illicites (CNCCAI).

- **Affaiblir les groupes djihadistes par la démobilisation de leurs éléments**

La HACP appréhende la question de la démobilisation des combattants indépendamment de toute qualification normative : bandit, rebelle, djihadiste, etc. Cette qualification relève de l'autorité politique qui choisira alors d'ouvrir ou non la voie à un processus de retour négocié de ces acteurs. Ces dernières années, la démobilisation de combattants enrôlés dans des groupes « djihadistes » s'est imposée à l'agenda.

Aux côtés du Ministère de l'Intérieur, elle a entrepris un travail d'accompagnement du retour des ex-combattants de Boko Haram : dialogue avec les communautés en vue de les convaincre d'accepter le retour des repentis en leur sein, profilage des repentis afin de préciser leurs trajectoires de réinsertion socioéconomique, accompagnement psychosocial des repentis.

Par la suite, la question s'est posée à Tillabéry de favoriser le retour de jeunes, majoritairement de la communauté peul, ayant pris les armes à des fins d'autodéfense, parfois en complicité avec les groupes djihadistes. Ce processus a été initié par la HACP au Forum de Banibangou en 2018, s'appuyant principalement sur les chefs traditionnels du nord Tillabéry. Il continue aujourd'hui dans le département d'Ayourou où une dizaine de combattants de l'EIGS ont accepté de déposer les armes et d'aider les Forces Armées dans leurs opérations militaires.



Forage Agay Inates

Fiche X

Mines et migration

Le boom de l'orpaillage artisanal et le développement de l'industrie minière et pétrolière est source de nouveaux enjeux pouvant toucher à la stabilité du Niger. La HACP s'intéresse aux enjeux de stabilité associés à l'exploitation minière et pétrolière. On constate ici l'importance de réaliser des analyses thématiques en vue de se doter d'outils pour agir, en privilégiant les réponses qui renforcent le droit.

- **Accompagnement de la formalisation du secteur aurifère**

Les analyses thématiques constituent des facteurs d'anticipation et de prévention car le fait de laisser des inégalités et des frustrations se développer autour des enjeux miniers peut produire à court ou moyen terme de l'insécurité.

Suivant les recommandations issues des fora, dont celui d'Arlit, la HACP a formé plus de 600 jeunes originaires de la région en vue de favoriser leur recrutement par les sociétés minières et pétrolières. L'avortement du projet de méga-mine d'AREVA a ramené les enjeux miniers au devant de la scène avec plus d'un millier de jeunes qui se sont retrouvés au chômage. Or la question minière a toujours constitué un ferment de contestation.

Le boom aurifère survenu à partir de 2016 dans la région d'Agadez a semblé offrir une alternative à la fermeture d'AREVA, mais il a aussi soulevé de nouvelles problématiques. En 2018, la HACP a entrepris une étude typologique des conflits existant dans les contextes miniers au Niger, en particulier ceux relatifs à l'orpaillage artisanal²⁰. Cette étude a permis d'identifier les prochains axes d'intervention prioritaires en matière de sensibilisation à la prévention et la gestion des conflits dans les zones d'orpaillage.

Cette étude a également donné naissance à un cadre de discussion entre les acteurs institutionnels - Ministère des Mines, Ministère de l'Environnement, HACP - en vue d'identifier ce que chacun peut faire afin de réduire le risque de conflictualité dans ces zones aurifères. Dans ce cadre, elle peut assurer un rôle de coordination entre les ministères compétents sans s'impliquer directement dans ce qui relève de leurs responsabilités sectorielles.

Au-delà du secteur aurifère, plusieurs projets de développement pourraient générer de nouveaux défis pour la cohésion sociale dans différentes régions du pays : la fermeture de certaines mines d'uranium à Agadez, l'industrie pétrolière (exploitation à Agadem,

20 « Les conflits miniers au Niger », HACP, mars 2019. Etude conduite avec l'appui de Peace Nexus.

pipeline, etc.)²¹, le développement des carrières. La HACP suit ces projets afin d'identifier leur impact sur la cohésion sociale à travers la conduite d'études analytiques en amont et l'organisation de fora rassemblant les communautés environnantes des projets concernés.

- **Soutenir la reconversion d'acteurs impliqués dans l'économie criminelle**

Depuis le sommet de La Valette en décembre 2015, la priorité accordée à la lutte contre l'émigration irrégulière s'est traduite par l'adoption d'une loi sur le trafic des migrants. Celle-ci n'est pas sans impact sur les équilibres socio-économiques dans la région d'Agadez. La recherche de stabilité et de réduction des risques de conflit impose de limiter les impacts négatifs de cette politique par un soutien à la reconversion des acteurs de cette économie migratoire. La HACP intervient à deux niveaux pour appuyer la politique de lutte contre l'immigration irrégulière.

Elle est engagée dans des activités de sensibilisation et d'appui aux communautés dans les zones de départ, afin de réduire l'attractivité du phénomène migratoire. En juin 2018, sur décision du Conseil National de Sécurité, la HACP a réalisé une étude sur la migration de mendicité des ressortissants de Kantché qui partent en Algérie²², puis organisé un atelier destiné à l'enrichissement de cette étude à Matamèye pour sensibiliser les communautés sur les risques de la migration. Auparavant, elle a financé des activités génératrices de revenus au profit de migrantes expulsées d'Algérie, afin de les accompagner et de les réinstaller dans leurs localités d'origine.

Depuis 2017, la HACP accompagne également la reconversion des acteurs de la migration à travers la mise en œuvre d'un Plan d'Action à Impact Économique Rapide (PAIERA)²³. Ce plan, composé de trois projets mis en œuvre par des ONG, est destiné au financement de microprojets de reconversion portés par d'anciens acteurs de l'économie migratoire, mais aussi à la formation professionnelle, à la création d'activités génératrices de revenus et d'activités à haute intensité de main d'œuvre au profit notamment de la jeunesse. Quinze communes d'Agadez ont été bénéficiaires de ce projet, dont la seconde phase va démarrer prochainement.

Son engagement dans la reconversion d'acteurs engagés dans des activités illégales, notamment par le soutien à la création d'activités de substitution, pourrait être étendu à d'autres filières, notamment celle des trafics de drogues.

21 Deux études sont en cours sur « L'impact sur la paix et la cohésion sociale du secteur pétrolier » et « État des lieux des conflits dans le secteur pétrolier »

22 « La migration de mendicité en Algérie des femmes et des enfants du département de Kantché : Analyses et propositions de solutions durables », HACP, juin 2018.

23 Projet soutenu par l'Union Européenne

Fiche XI

Nexus Sécurité-Développement, fondement de l'approche globale en matière de sécurité

Le Nexus « sécurité-développement » s'est imposé au rang d'évidence au niveau international et en particulier au Sahel où l'Union Européenne en a fait, dès 2008, la clé de voute de sa stratégie d'intervention dans la région. Depuis, chaque partenaire intègre ce concept dans ses stratégies Sahel, comme s'il s'agissait d'une obligation politique et / ou institutionnelle.

Sur le papier, tout le monde s'accorde pour dire que les deux piliers se nourrissent mutuellement, même s'ils s'avèrent, dans les faits, imparfaitement compatibles.

- **Un Nexus peu opérant sur le terrain**

Lorsqu'on parle de ce Nexus, la sécurité est toujours comprise comme relevant de la sécurité physique de l'Etat et de son territoire ; elle serait un préalable pour initier ensuite des projets de développement. Or, cette continuité s'avère empiriquement peu vérifiée sur le terrain.

Il n'existe que très peu de contextes où, suite à une période de crise, une sécurité physique durablement et entièrement restaurée ouvre la voie à une mobilisation des acteurs en faveur du développement. Au contraire, les contextes sécuritaires restent instables et les interventions doivent s'opérer dans des situations dégradées, particulièrement au Sahel.

La situation nigérienne illustre ce constat, avec une insécurité persistante dans les zones frontalières qui empêche les partenaires d'avancer vers le développement tel que planifié à travers le Plan de Développement Economique et Social (PDES)²⁴.

Cette insécurité peut mettre en danger les initiatives en matière de développement - comme ce fut observé en fin 2018 avec l'attaque contre l'équipe de forage Foraco dans la région de Diffa ou celle meurtrière des humanitaires au parc des girafes de Kouré - et dissuade d'éventuels investisseurs ou partenaires institutionnels d'initier des projets structurants et de long terme.

Les partenaires de l'aide peinent à sortir de l'humanitaire d'urgence pour basculer vers le relèvement ou le développement. En général, ces acteurs n'ont ni l'expérience ni les ressources humaines pour opérer dans des situations dégradées.

²⁴ Le PDES 2017-2021 tire ses enseignements du Programme Renaissance porté par le Président de la République. Il constitue le premier plan quinquennal d'opérationnalisation de la Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI) Niger 2035, adoptée par le Gouvernement le 9 mai 2017.

L'insécurité persistante constitue de facto un frein aux ambitions nationales en matière de développement car la mise en place de l'état d'urgence dans plusieurs régions impacte négativement sur les conditions requises pour enclencher une dynamique de développement.

A Diffa, le plan de sortie de crise conçu par la HACP, en cours d'enrichissement, est pour l'instant de ce fait gêné dans sa mise en œuvre.

- **Le développement : une vision étriquée des facteurs de violence**

L'idée voulant que le développement conduise naturellement à la sécurité n'est pas soutenue par les études relatives à l'engagement violent au Sahel.

Les développementalistes mettent l'accent sur des dynamiques macro comme « la crise de la démographie », « la crise de l'éducation », ou encore « la crise de la ruralité » et relient mécaniquement ces « crises » à l'instabilité que vit le Sahel.

Si ces problématiques méritent un traitement sur le long terme qui réponde effectivement à des enjeux de développement, elles n'expliquent pourtant pas à elles seules les trajectoires d'engagement dans la violence.

Celles-ci trouvent davantage leurs racines dans des situations locales de vulnérabilité physique, d'injustice et / ou de marginalité dans lesquelles se retrouvent des catégories particulières d'individus.

Ces facteurs d'injustice et de marginalité sont multidimensionnels : économique, politique, communautaire, social, etc²⁵.

En d'autres termes, c'est moins l'absence de services sociaux de base, l'absence de tribunaux ou le sous-emploi qui vont nourrir la violence que l'iniquité dans l'accès à ces services ou les injustices nées de la manière dont ils sont rendus.

Les institutions étatiques perdent ainsi progressivement leur légitimité et sont fragilisées au profit d'autres formes de régulation : justice traditionnelle ou religieuse, économie de contrebande ou trafics, milices d'autodéfense, etc.

- **L'approche globale : une approche holistique pour stabiliser une situation de crise**

Certains concepts, comme celui de « Sécurité Humaine », notion introduite pour la première fois par le PNUD en 1994²⁶, sont intéressants dans la mesure où ils incluent une vision holistique qui dépasse la seule dimension du développement pour permettre

²⁵ Voir à ce sujet,

a. Institute of Security Studies, Jeunes « djihadistes » au Mali : Guidés par la foi ou par les circonstances ?, Août 2016 ;

b. Pellerin Mathieu, Les trajectoires de radicalisation religieuse au Sahel, IFRI, 2017 ;

c. Sur les chemins de l'extrémisme en Afrique, PNUD, 2017 ;

d. International Alert, Si les victimes deviennent bourreaux, 2018 ;

e. De Bruijn Mirjam, Biographies de la radicalisation, 2018.

²⁶ Rapport sur le développement humain, PNUD, 1994.

aux individus d'être à l'abri de la peur (« freedom for fear ») et des besoins (« freedom for want »)²⁷. Cela revient à tenir compte de vulnérabilités individuelles relevant de toutes les sphères d'insécurité :

- insécurité physique lorsque l'intégrité physique d'un individu est menacée ;
- insécurité économique lorsque le bien-être et les moyens d'existence des individus sont menacés à court terme ;
- insécurité environnementale dans des espaces soumis à une forte pression sur les ressources où les rivalités entre catégories d'acteurs, et parfois entre communautés, sont exacerbées ;
- insécurité communautaire dans des zones où certains groupes souffrent de stigmatisation, de marginalisation ou sont exposés à des violences spécifiques ;
- insécurité politique lorsque la privation de droits conduit à la formation d'un militantisme pouvant aller jusqu'à remettre en cause la légitimité de l'Etat;
- insécurité religieuse lorsque des courants religieux se retrouvent exposés à des formes de stigmatisation.

Le concept de sécurité humaine fait en fait référence à la capacité de l'Etat à répondre à tous les défis par la bonne administration. Répondre aux situations d'insécurité dans lesquelles se trouvent des individus ou des communautés permet d'éviter que leur insatisfaction, leur frustration, voire leur colère, ne fasse le lit de mobilisations violentes à terme.

C'est là qu'une bonne administration vertueuse facilite la sécurité et la protection des populations : des populations aux besoins satisfaits sont non seulement moins réceptives aux sirènes des groupes armés, mais elles sont davantage en confiance pour participer à la sécurité collective avec les acteurs à qui la charge revient, à savoir les Forces de Défense et de Sécurité.

Les études scientifiques sont relativement unanimes sur les facteurs d'engagement dans la violence quelle que soit la forme que cette violence prend : « rebelle », « djihadiste », « auto-défense communautaire », « bandit » ou « acteur de l'économie criminelle ». Tous s'engagent dans ces trajectoires en raison de facteurs d'exclusion couplés à des facteurs d'attraction.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ces formes d'engagement violent se chevauchent aujourd'hui : rébellions et autodéfense communautaires s'alimentent mutuellement, la « djihadisation » du banditisme s'impose avec force au Sahel, tandis que les dynamiques djihadistes s'apparentent de plus en plus à des mouvements insurrectionnels invoquant une dimension religieuse.

Il ne faut pas faire l'erreur d'opposer la recherche de la satisfaction des besoins ainsi que le désir légitime de liberté à l'utilisation de la force publique. La violence légitime de l'Etat peut être nécessaire pour corriger les injustices. Il est quelques fois utile d'attribuer le blâme à une communauté ou à des acteurs qui peuvent ne pas l'accepter en l'absence de la capacité de dissuasion représentée par l'autorité.

²⁷ Le PNUD, dès 1994, soutenait que la sécurité humaine visait à répondre à ces deux aspirations : la protection physique et la satisfaction des besoins individuels.

L'entreprise de contenir la dégradation sécuritaire demande une utilisation graduée et différenciée de la Force Publique et la subordination des autres intervenants à l'action des Forces Armées dans les phases où cette action est hégémonique.



Activité Génératrice de Revenus, dotation des machines à coudre

Stabiliser les zones de conflit

La capitalisation de l'expérience expose l'apport et la méthode de travail de la HACP dans sa mission de stabilisation des zones de conflits au Niger.

Le document vise à :

- Permettre aux acteurs qui interagissent avec la HACP de mieux la connaître ;
- Systématiser les idées et approches, et lancer le débat sur certains choix politiques controversés dans la gestion de conflits ;
- Apporter un regard comparatif en matière de consolidation de la paix au vu d'expériences menées ailleurs dans le monde ;
- Permettre aux agents de la HACP de poser un regard distancié par rapport à l'exercice de leur mission ;
- Identifier les axes d'amélioration et / ou d'évolution de la HACP.

Le document est construit en 2 parties.

- La première partie, présente la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix.
- Le chapitre 1 décrit le contexte régional et ses effets sur les régions constituant les zones d'intervention de la HACP.
- Le chapitre 2 présente le cadrage théorique qui sous-tend son action.
- Le chapitre 3 fait le bilan de l'histoire de la HACP et de ses 25 ans d'existence.
- Le chapitre 4 examine les raisons de son succès et son caractère original.
- Le chapitre 5 présente trois expériences tirées des crises d'autres pays (Colombie, Philippines et Afghanistan) qui ont mis en place des institutions similaires à la HACP.
- La seconde partie est composée de onze fiches thématiques qui restituent les missions de la HACP et la manière dont celles-ci sont accomplies.
- L'encart, « Les Complexes de la Paix », décrit un concept opératoire original mis en place pour s'attaquer aux causes profondes du conflit dans le Nord de la région de Tillabéry.

Autres études publiées par la HACP :

- Etude sur la Paix, la sécurité et le développement dans l'espace sahélo-saharien du Niger, Rapport Général. Janvier 2012.
- Étude sur la typologie des conflits dans le secteur minier au Niger. Avril 2019.
- Etude sur les types et les causes de conflits de l'exploitation de pétrole au Niger.
- Rôle des femmes dans la prévention et la résolution des conflits (Région de Maradi-Niger)

Avec l'Appui Technique et Financier de

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION

