

RAPPORT DE L'ATELIER DE LA COALITION POUR LE SAHEL EN MARGE DU 8^E GROUPE DE CONTACT

« AMELIORER LA GESTION COLLECTIVE DES DEFIS DU SAHEL : PISTES ET PROPOSITIONS »

Le 16 février 2021, les chefs d'Etat du G5 Sahel et les homologues de leurs principaux partenaires internationaux, réunis au Sommet de N'Djamena, ont marqué leur volonté d'encadrer leur engagement collectif au sein d'une initiative politique fondée sur un esprit de partenariat et de redevabilité réciproque : la Coalition pour le Sahel. Elle rassemble aujourd'hui plus de 50 Etats et organisations. Son ambition s'est déclinée dans un cadre d'action consensuel, dit feuille de route de N'Djamena, structuré autour d'une approche intégrée sur quatre piliers : lutte anti-terroriste, renforcement des capacités de défense et de sécurité, déploiement de l'Etat, développement.

Les changements majeurs intervenus au plan politique, sécuritaire et humanitaire depuis 2021 ont amené les partenaires à réfléchir à la pertinence et l'efficacité de cet engagement aux côtés des Etats et organisations du Sahel. Parallèlement, à l'initiative du Secrétaire général des Nations Unies, quatre membres-clé de la Coalition pour le Sahel (Union africaine, ONU, CEDEAO, G5) ont convenu d'entreprendre une évaluation stratégique conjointe (ESC) destinée à harmoniser leur perception de la situation et à renouveler leur demande d'appui aux partenaires. Le référentiel de ce travail, placé sous l'égide de l'ancien Président du Niger S.E.M. Issoufou, a été présenté le 22 septembre 2022 lors de la 77^e Assemblée générale de l'ONU. Dans ce contexte, le Président de la Commission de l'Union africaine a invité le Haut représentant de la Coalition pour le Sahel à contribuer, au titre de son mandat, à la réflexion collective en cours.

Sur cette base, à l'occasion du 8^e Groupe de contact de la Coalition pour le Sahel, le Haut représentant Adoum a animé un atelier offrant à tous les membres de la Coalition l'opportunité de présenter des pistes et propositions opérationnelles susceptibles d'améliorer la gestion collective des défis du Sahel. La réunion s'est articulée autour de quatre thèmes reprenant ceux de l'ESC : le défi sécuritaire ; le défi politique et de gouvernance ; le défi humanitaire, alimentaire et de développement ; le défi de la mobilisation et des partenariats.

Le présent document restitue les recommandations non engageantes qui découlent de ces travaux. Celles-ci capitalisent également sur les orientations exprimées dans diverses réunions relatives au Sahel qui se sont succédé depuis la 77^e AGNU, à savoir le 8^e Forum de Dakar pour la paix et la sécurité en Afrique, dont le briefing humanitaire tenu à l'invitation d'UNOWAS et de la Coalition pour le Sahel, la 11^e réunion des envoyés spéciaux pour le Sahel de Prague et le 10^e comité de pilotage de l'Alliance Sahel, ainsi que du rapport « Sahel, ce qui a changé » de la Coalition citoyenne pour le Sahel, porté par 48 ONG investies dans la région.

Session 1 : Le défi sécuritaire

- **Prioriser la protection des civils.** *La protection des populations civiles est une condition préalable à l'exercice de la souveraineté. Il revient aux États du Sahel de définir et de mettre en œuvre des stratégies de sécurité nationale dans le respect des Droits de l'Homme et du droit international humanitaire (DIH) et mettant cet objectif au cœur des politiques publiques.*
- **Renforcer une approche de stabilisation.** *Il est essentiel d'articuler et de synchroniser les efforts militaires avec des efforts civils pour répondre à la crise. Cela signifie promouvoir une présence positive et effective de l'État et de ces services, fondée sur la confiance de ses propres populations.*

- **Limiter la dispersion des outils sécuritaires.** La souveraineté des États repose sur le monopole de la violence légitime, exercé à travers des forces de défense et de sécurité régulières sur l'ensemble du territoire. La multiplication de groupes d'autodéfense et la présence de mercenaires obèrent cette capacité. Elle fragilise les systèmes de sécurité réguliers, accroît le risque d'affrontements intercommunautaires et de violations des Droits de l'Homme et du DIH, créant les conditions pour d'autres conflits. Il convient donc de contrer ce phénomène, aussi en accord avec la Convention de l'OUA sur l'élimination du mercenariat en Afrique.
- **Promouvoir la transparence et la redevabilité de tous les acteurs sécuritaires présents sur le théâtre.** Les États confrontés au terrorisme et à l'insécurité peuvent s'appuyer sur des partenaires extérieurs. L'ensemble des acteurs présents sur le terrain devrait être soumis à une obligation de transparence quant aux effectifs engagés, au statut juridique et au mode de financement des outils sécuritaires qu'ils mettent en œuvre. L'engagement de tout acteur opérant dans le domaine sécuritaire, y compris d'éventuels supplétifs réguliers des forces de défense et de sécurité, doit être pleinement conforme aux normes des Droits de l'Homme et du DIH.
- **Appuyer les réformes structurelles du secteur de la sécurité.** Il importe que les autorités sahéliennes achèvent et mettent en œuvre les réformes des forces de défense et de sécurité, en mettant l'accent sur la transparence, la redevabilité, la prévisibilité et la soutenabilité du financement, la lutte contre la corruption et le népotisme, la gestion des ressources humaines, la passation des marchés et la conformité aux Droits de l'Homme et au DIH. Un effort accru des partenaires en matière d'assistance technique est recommandé afin de soutenir ces réformes, tout en répondant à certains des besoins opérationnels les plus urgents exprimés (équipements, lutte contre les engins explosifs improvisés).
- **Objectiver les risques sécuritaires.** Renforcer la compréhension commune des dynamiques en cours est un gage d'efficacité pour la construction de réponses collectives. Il est recommandé de s'appuyer sur des outils analytiques et chiffrés afin d'objectiver l'évaluation de la situation sécuritaire, dans ses diverses échelles (du local au régional), tel que par exemple l'indicateur des dynamiques spatiales des conflits (SCDi) du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'OCDE.
- **Préserver les cadres de coopération régionaux.** La nature de la menace reste régionale, transnationale et transfrontalière. Il est essentiel que les coopérations bilatérales s'inscrivent de manière cohérente avec les cadres régionaux et que ces derniers renforcent leur articulation.
- **Adapter les dispositifs existants à l'évolution du contexte politique et sécuritaire.** Le G5 Sahel demeure un élément essentiel de la coopération régionale. En matière de sécurité, la révision prévue du CONOPS de sa Force conjointe offre l'occasion de redynamiser et de redéfinir les modes d'emploi du dispositif suite au retrait du Mali, tout en préservant les acquis de son cadre de conformité aux Droits de l'Homme et au DIH.
- **Mobiliser une réponse rapide, coordonnée et efficace pour endiguer et prévenir une l'extension de la menace terroriste vers les pays côtiers.** L'essor des activités des groupes terroristes dans les pays côtiers est avéré. La situation inquiétante invite à agir sans délai, avec des mesures à la hauteur du défi, pour éviter une mobilisation tardive, d'urgence et orientée vers des approches court-termistes et exclusivement sécuritaires voire tout-militaires. Il importe notamment de conforter une présence positive de l'État, avec ses services publics de base et de réduire les sources potentielles de conflit, en intervenant sur des facteurs clé de l'instabilité dont la gestion inéquitable des ressources, notamment foncières, et les enjeux liés à la transhumance. Les dispositifs de renforcement de la sécurité intérieure devraient compléter les efforts militaires.

Session 2 : Le défi politique et de la gouvernance

- **Affirmer la gouvernance comme une priorité politique première.** L'insécurité procède largement du déficit de gouvernance et de représentation, notamment en termes d'accès aux services publics, de distribution des ressources, d'inclusivité des institutions, de respect des Droits de l'Homme et de l'État de droit. La prévention de la menace terroriste suppose que les autorités politiques réaffirment clairement l'appartenance des régions et populations périphériques à la communauté nationale et qu'elles mettent en œuvre des mesures traduisant dans les faits cette communauté d'appartenance, cohésion sociale et coexistence pacifique entre les différentes communautés.
- **Encadrer les transitions post-coup d'État dans des limites temporelles et de mandat claires.** Les gouvernements de transition ne peuvent pas se substituer aux autorités légitimes issues de processus constitutionnels pour mener à bien toutes les réformes non accomplies par les gouvernements précédemment élus. Leur nature est temporaire, leurs objectifs sont limités.
- **Respecter les engagements pris envers les organisations régionales.** Dans des communautés interétatiques fondées sur des normes et valeurs partagées, tout changement anticonstitutionnel a un impact au-delà du pays concerné. Les organisations régionales telles que l'UA, la CEDEAO et la CEEAC doivent rester les cadres privilégiés de négociation et de gestion des transitions, dans le respect du principe de subsidiarité.
- **Préserver et renforcer l'espace civique.** L'implication d'une société civile pluraliste est une condition importante pour la mise en œuvre des réformes politiques durant les transitions ainsi que pour la résolution des crises. Des efforts supplémentaires doivent être entrepris pour préserver et renforcer les droits civils et politiques, notamment la liberté d'expression, de réunion pacifique, d'association et d'accès à l'information, conformément aux normes régionales et internationales.
- **Lutter contre la désinformation.** La propagande menée par des acteurs souvent extérieurs à la région est un facteur de distorsion du débat public. Les efforts devraient viser à : (a) l'identification des sources de propagande ; (b) la planification conjointe entre partenaires sahéliens et internationaux d'actions de déconstruction des « fake news », (c) la préservation des médias libres ; (d) une présentation objective et transparente des résultats de la coopération entre partenaires (stratcom).
- **Renforcer la lutte contre l'impunité des acteurs étatiques.** Les exactions par les forces armées régulières à l'encontre des populations civiles constituent une menace sécuritaire au même titre que les violences des groupes terroristes qu'elles sont censées combattre ou celles commises par les milices d'auto-défense. S'assurer que les investigations à leur sujet aboutissent et donnent lieu à un processus judiciaire équitable est un élément décisif de la reconstruction du contrat social et de la confiance dans les autorités étatiques. La responsabilité des dirigeants politiques et des fonctionnaires devrait également être investiguée dans de tels cas.
- **Renforcer la chaîne judiciaire.** Les ministères de la justice doivent être dotés de ressources suffisantes (humaines, financières, matérielles) pour permettre aux procureurs locaux et aux officiers de police judiciaire d'enquêter efficacement et pour assurer l'engagement politique et la capacité du système judiciaire à lutter contre l'impunité et la corruption.
- **Renforcer la coordination opérationnelle dans l'esprit du triple nexus humanitaire-développement-paix (HDP).** Afin d'augmenter l'impact des actions, il importe de s'assurer que la coordination des acteurs de la sécurité, de la stabilisation, du développement et de l'assistance humanitaire soit adaptée aux réalités locales et suive une approche intégrée qui implique les autorités publiques et la société civile. Il est proposé à cet effet de soutenir l'initiative HDP menée conjointement par le CILSS, le Global Network against Food Crisis, l'UE et le CSAO/OCDE au Burkina Faso, Cameroun, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria et Tchad.

Session 3 : Le défi humanitaire, alimentaire et de développement

- **Promouvoir une pleine prise en compte des Droits de l'Homme et des principes du droit international humanitaire (DIH).** Ceci implique notamment de : (a) respecter la neutralité des acteurs humanitaires, leur permettant de négocier avec toutes les parties aux conflits ; (b) faciliter les déplacements des humanitaires et l'accès des zones fragiles aux acteurs de développement et limiter l'utilisation des escortes armées pour les humanitaires aux cas strictement nécessaires.
- **Assurer un financement à bon niveau des acteurs humanitaires, notamment les ONG nationales et locales.** Le financement de ces dernières reste très en deçà des annonces. Or, elles sont en première ligne de la réponse aux besoins humanitaires des populations démunies, car elles détiennent souvent une meilleure connaissance des besoins des habitants et des territoires plus difficilement accessibles.
- **Renforcer les mécanismes de coordination civilo-militaires (CMCoord)** de sorte à : (a) assurer une meilleure protection des civils ; (b) préserver une distinction claire des mandats ; (c) créer les conditions pour un suivi des décisions prises dans le cadre de ces mécanismes, (d) veiller à ce que les formations dispensées aux forces armées comprennent une sensibilisation aux Droits de l'Homme, aux principes humanitaires, au DIH et à la protection des femmes et des enfants, y compris pour les commandants sur le terrain.
- **Mettre à l'échelle les acquis d'une approche territoriale intégrée.** En lien avec les conclusions de la session précédente, cela signifie également de : (a) renforcer la concertation et, le cas échéant, la coopération opérationnelle entre les différents acteurs impliqués dans chaque zone pour mieux articuler les actions dans le respect de leurs mandats ; (b) faire évoluer les modes d'action dans les zones fragiles et favoriser des projets et modalités de mise en œuvre flexibles, s'adaptant aux spécificités des contextes nationaux et locaux ; (c) poursuivre le soutien aux autorités locales et les services déconcentrés de l'État pour renforcer leur présence et leur légitimité sur le terrain en tant que prestataires de services publics.
- **Amplifier l'action collective dans les zones de prévention,** notamment pour limiter l'expansion de la crise du Sahel vers les pays côtiers, en maintenant les appuis dans les zones les plus vulnérables.
- **Renforcer la coordination technique et financière dans les pays du G5 et avec leurs partenaires.** Cela implique le suivi des engagements de la feuille de route de N'Djamena avec ses comités nationaux en vue de : (a) renforcer au sein de chaque État les mécanismes de coordination interministérielle et améliorer la mise en œuvre de politiques de prévention et de réponse à l'insécurité par nature transversales ; (b) améliorer dans chacun des États la coordination entre le gouvernement et les partenaires ; (c) renforcer la coordination entre gouvernements de la région.
- **Renforcer la complémentarité entre action d'urgence et de développement dans les zones fragiles pour une réponse à la fois immédiate et sur le long terme, contribuant à un effet socio-économique durable.** Il faut : (a) assurer une réponse immédiate aux crises qui soit à l'échelle des besoins d'urgence, en mobilisant l'ensemble des partenaires et instruments selon leur mandats et valeurs ajoutées ; (b) renforcer la capacité des dispositifs nationaux à répondre à la crise ; (c) soutenir la création d'emplois, notamment pour les jeunes et les femmes ; (d) valoriser le capital humain en renforçant l'accès à l'éducation, à la formation et à l'insertion professionnelle ; (e) consolider l'accès aux services de base ; (f) favoriser l'autonomie alimentaire via des productions locales.
- **Favoriser une meilleure intégration économique et commerciale du Sahel avec son voisinage.** Pour une prospérité accrue, il importe de renforcer les axes et les filières structurants entre le Sahel et les espaces côtiers d'Afrique de l'Ouest et du Nord. Les axes de communication transsahariens méritent à cet égard un accent particulier, compte tenu de la complémentarité commerciale de ces deux régions dans des secteurs économiques clé, comme p. ex. les matières premières ou l'élevage.

Session 4 : Le défi de la mobilisation et des partenariats

- **S'appuyer sur une formulation stratégique définie et mise en œuvre par les pays sahéliens.** Mieux mobiliser les partenariats, c'est d'abord être capable de s'appuyer sur des stratégies assumées par les pays et organisations sahéliennes. Ces stratégies et les actions qui en découlent doivent être spécifiques, complémentaires et autonomes, au sens politique et financier.
- **S'assurer de la pleine cohérence et synergie de l'Évaluation stratégique (ESC) conjointe ONU-UA-CEDEAO-G5 avec les cadres multilatéraux existants et les exercices d'évaluation en cours.** Compte tenu de son ambition, il importe que cet exercice prenne en compte les orientations stratégiques formulées par les principaux cadres multilatéraux investis au Sahel, notamment la feuille de route de la Coalition pour le Sahel mise à jour en juillet 2022. Il convient par ailleurs que l'ESC intègre les conclusions de la revue stratégique de la Minusma, conduite sous l'égide du Secrétaire général des Nations Unies et qui devraient être rendues publiques en janvier 2023, tout comme celles de la revue en cours du CONOPS de la Force conjointe du G5. Une attention particulière pourra aussi être portée aux travaux en cours au sein de l'UE.
- **Optimiser les initiatives de coopération sécuritaire.** La coopération régionale doit s'inscrire dans une démarche de partenariat basée sur l'efficacité, la responsabilité, la redevabilité réciproque et la subsidiarité. Il apparaît urgent de définir une articulation efficace entre les différentes initiatives régionales existantes ou en cours de planification (Force conjointe du G5, Force de l'Initiative de Accra, Force en attente de la CEDEAO, Force multinationale de l'UA, Force multinationale mixte du Lac Tchad) afin d'éviter des duplications ou superpositions préjudiciables à l'efficacité collective.
- **Limiter l'intervention directe des partenaires extérieurs.** La valeur ajoutée des interventions extérieures par des forces armées régulières doit être évaluée dans une logique de subsidiarité. Les acteurs régionaux et internationaux ne devraient intervenir dans les contextes nationaux que si : (a) un acteur neutre est requis (p. ex. force de maintien de la paix) ; (b) les acteurs locaux sont neutralisés ; (c) une supériorité numérique et technique est nécessaire pour contrer la menace.
- **Fonder la demande d'appui sécuritaire extérieur sur des bases juridiques claires et assumées.** Les interventions des partenaires extérieurs ne peuvent s'inscrire qu'en appui aux efforts des pays du Sahel eux-mêmes. Elles doivent être fondées juridiquement sur : (a) une demande explicite des États concernés ou (b) une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU sous Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.
- **Définir un cadre politique et réglementaire d'intervention commun.** La coopération entre partenaires sahéliens et internationaux doit être cohérente avec un socle de valeurs communes et de règles d'engagement définies en amont. Celles-ci incluent des exigences de transparence, de respect du Droit international humanitaire et des Droits de l'Homme fondamentaux.
- **Optimiser l'efficacité de l'appui extérieur.** La condition première de l'efficacité de toute organisation régionale repose sur l'engagement effectif de ses membres à la financer et à l'orienter politiquement. Ainsi, les interventions extérieures en matière de sécurité devraient être plus simples, souples et agiles et se concentrer sur le soutien aux actions plutôt qu'aux institutions.
- **Appréhender le Sahel dans un cadre géographique plus large.** Les défis sahéliens doivent être abordés dans une perspective et une analyse des interconnexions avec les pays côtiers et d'Afrique du Nord. En outre, le Nigeria, qui concentre la moitié des violences perpétrées en Afrique du Nord et de l'Ouest, mérite d'occuper une place accrue dans les stratégies sahéliennes des partenaires internationaux.
- **Tirer des enseignements des expériences réussies de coopération régionale,** comme p. ex. la FMM du bassin du Lac Tchad, la HACP du Niger, le centre AGRHYMET du CILSS et le Collège de Défense du G5).