

## Séminaire d'Abidjan

# Le Golfe de Guinée et le Sahel face au risque d'expansion des groupes armés radicaux

26 et 27 février 2019 - Hôtel Pullman, Abidjan

## Rapport final

Le séminaire d'Abidjan a été organisé les 26 et 27 février 2019 par Promediation. Il a réuni une soixantaine de participants des pays du Sahel et du Golfe de Guinée, représentants des autorités politiques et sécuritaires au niveau local et national, d'organisations régionales et internationales, personnes ressources, chercheurs et experts. L'objectif était d'assurer un partage d'informations et d'expériences sur les ressorts de l'expansion de la menace terroriste dans l'espace Sahel - Golfe de Guinée, et une réflexion croisée sur les pistes d'action et les mesures de prévention à envisager, pour répondre aux défis complexes posés aux États et aux populations de cette zone, en particulier dans les espaces transfrontaliers.

Deux sessions ont porté sur les stratégies d'implantation et de circulation des groupes dits terroristes dans la sous-région. Elles ont permis d'assurer une meilleure compréhension commune, et un partage d'expérience sur les mesures multidimensionnelles appliquées en prévention et en réponse à ces menaces, pour assurer un retour d'expérience bénéfique à toute la sous-région. En groupes de travail, les actions prioritaires et les possibles coopérations et complémentarités à envisager et soutenir à l'issue du séminaire ont été précisés. Une quatrième séance en plénière a permis l'adoption de propositions et recommandations concrètes vouées à faire l'objet d'un suivi par les participants.

L'ensemble des discussions s'est tenu dans le cadre du respect des règles Chatham House<sup>1</sup>. Le présent rapport complète la synthèse des recommandations (en pièce jointe). Ce rapport ne prétend pas saisir toute la richesse de ces deux jours d'échanges intenses, mais propose d'apporter des éléments d'éclairage complémentaires. Rédigé par les équipes de Promediation<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> « Quand une réunion, ou l'une de ses parties, se déroule sous la règle de Chatham House, les participants sont libres d'utiliser les informations collectées à cette occasion, mais ils ne doivent révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations, de même qu'ils ne doivent pas révéler l'identité des autres participants. »

<sup>2</sup> Promediation est une association loi 1901 à but non-lucratif réunissant médiateurs professionnels et experts dans le domaine de la médiation et de la négociation. Les équipes de Promediation associent à la fois compétences en médiation et longue expérience de terrain en Afrique. Promediation est une organisation flexible, de taille modeste, ce qui lui permet de faire preuve d'une grande capacité d'adaptation aux évolutions politiques et aux contextes variés des pays et régions dans lesquels elle intervient. Promediation met actuellement en œuvre des programmes d'appui aux processus de paix et de stabilisation au Sahel et au Maghreb, au Mali, au Burkina Faso, au Niger et en Libye, et développe un appui aux initiatives de prévention des conflits dans le Golfe de Guinée. Enfin, Promediation poursuit

il reflète l'interprétation des discussions par les rapporteurs et ne représente pas nécessairement les opinions de tous les participants.

Définition : les termes utilisés pour désigner le risque d'expansion des groupes « terroristes » du Sahel au Golfe de Guinée sont connotés et peuvent convoyer des préjugés ou idées fausses. Ce constat une fois posé, une mise à plat et une redéfinition des concepts sont nécessaires.

Les termes les plus communément utilisés pour désigner les groupes armés qui opèrent au Sahel tels que le Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans (GSIM), l'Etat Islamique au Grand Sahara (EIGS), Ansarul Islam, sont « groupes terroristes » et « groupes djihadistes ».

Le dictionnaire Larousse définit le terrorisme comme un « ensemble d'actes de violence (attentats, prises d'otages, etc.) commis par une organisation ou un individu dans le but de créer un climat d'insécurité, pour exercer un chantage sur un gouvernement, ou pour satisfaire une haine à l'égard d'une communauté, d'un pays, d'un système ».

Le terme « terrorisme » définit donc le type d'actes commis, le mode opératoire, mais ne donne que peu d'indications sur les objectifs, la composition, l'idéologie d'un groupe armé, et les dynamiques locales dans lesquelles il s'inscrit. Le terme « terroriste » souvent employé peut poser problème en tant que ce terme disqualifiant interroge sur le type de conflit et de droit applicable, et écarte de prime abord toute option de dialogue. Pourtant, des exemples passés ont montré que le dialogue a finalement prévalu pour tenter de résoudre des conflits impliquant des groupes qualifiés ainsi, par exemple en Afghanistan ou en Colombie.

Le terme « djihadisme » désigne, selon le dictionnaire Larousse, « les idées et l'action des fondamentalistes extrémistes qui recourent au terrorisme en se réclamant de la notion islamique de djihad ». Dès lors, parler de « groupe djihadiste » sous-entend que l'on parle forcément de groupes musulmans qui se réclament de la notion islamique de djihad. Or, cette définition paraît réductrice et ne rend pas compte de la diversité des causes et des idéologies qui sous-tendent les actions des groupes sur la zone concernée. Certains participants ont également récusé l'idée qu'ils puissent se prévaloir du djihad et insisté sur le besoin d'utiliser un autre terme.

Les expressions banditisme, groupe armé, extrémisme violent sont aussi utilisées. Toutes ces formules ont en commun la notion d'usage de la violence illégale par les armes. Tous les termes en usage aujourd'hui présentent des biais ou des imperfections. Bien qu'elles ne soient pas non plus entièrement satisfaisantes, l'emploi des expressions de « groupe armé radical » ou de « nouvelle forme de violence » sera privilégié dans ce rapport.

## 1. Synthèse de la genèse des groupes armés radicaux et de leur extension dans le Sahel

Face à l'expansion récente et rapide des groupes armés radicaux au Sahel et vers les pays du Golfe de Guinée, il convient de prendre le temps de l'analyse, y compris dans la perspective historique de ce mouvement, pour une meilleure compréhension des dynamiques actuelles.

### ***Depuis le Maghreb vers le Sahel, l'expansion des groupes armés radicaux***

Les groupes armés radicaux se sont implantés progressivement au nord du Mali dès le début la fin des années 90 et le début des années 2000 avec l'implantation d'anciens de GSPC en Algérie

---

son appui à un dialogue renouvelé entre pays et populations du Sahel et du Maghreb autour des défis communs à cet espace interconnecté.

et acteurs de la création de la branche d'Al Qaida au Maghreb, AQMI. Ils ont été de plus en plus actifs au Sahel, de la Mauritanie au Niger, avec des enlèvements d'otage notamment. A partir de 2011, en plus d'AQMI, des groupes s'ancrent localement par la composition, la création de groupes propres ou de filiales, à l'instar du MUJAO, d'Ansar Dine, d'Al Mourabitoun, de l'EIGS ou d'Ansarul Islam. En 2012, la rébellion lancée au nord du Mali permet à AQMI, au MUJAO et à Ansar Dine de s'installer dans les grandes villes du nord du Mali, avant de prendre le pas sur une partie des groupes rebelles et de prendre le contrôle de l'ensemble du Nord du Mali de mi-2012 et jusqu'à l'intervention Serval. A partir de janvier 2013, l'opération Serval permet d'affaiblir considérablement ces groupes sans pour autant les démanteler définitivement. Les combattants se dispersent dans le grand Sahara, dans le Gourma malien, dans le Seeno, ou encore dans la forêt de Wagadou, dans la zone inondée, et vers l'ouest, jusqu'à la frontière mauritanienne. Les leaders des groupes armés djihadistes ayant survécu restent plutôt au nord du pays et envoient les membres de ces groupes - souvent jeunes- dans leur zone d'origine avec instruction d'y préparer le djihad. En effet, si nombre des combattants de ces groupes sont d'origine malienne, ces mouvements ont aussi su attirer des ressortissants des pays de la sous-région, issus de diverses communautés, initiant ainsi la possibilité d'étendre à terme leurs activités à l'extérieur du Mali.

Un repli dans le Gourma s'opère et plusieurs groupes naissent : une formation autour d'Abdoul Hakim (numéro 2 de l'EIGS), permet de regrouper les « ex du MUJAO », tandis que l'organisation Al Mourabitoun, de l'Algérien Mokhtar Belmokhtar permet à ce dernier de reconstituer peu à peu une force. En 2016, une restructuration plus solide de cette nébuleuse est réalisée avec la formation du Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans (GSIM) né de la fusion, annoncée le 2 mars 2017, des groupes Ansar Dine, d'Al-Mourabitoune, l'Emirat du Sahara, une branche d'Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) et de la Katiba Macina. Le groupe armé appelé tantôt Front de Libération du Macina, tantôt Katiba Macina, dirigé par Hamadou Kouffa, était alors associé à plus de la moitié des actes terroristes au Mali. A partir de 2016, le nombre d'actes terroristes a augmenté dans la zone du nord Tillabéri au Niger, frontalière avec la région de Ménaka au Mali et dans la région du Sahel au Burkina Faso, particulièrement dans la province du Soum.

### ***L'élargissement des zones d'action des groupes armés radicaux***

L'élargissement de la zone d'implantation et d'action des groupes armés radicaux est en partie liées aux réponses armées apportées, ainsi qu'aux tensions internes propres à chaque pays.

Par exemple, à partir de janvier 2018, une opération de ratissage a commencé au Mali depuis Ménaka vers le sud, en direction de la frontière nigérienne dans un but de destruction des bases terroristes. Elle a été menée par le Groupe Autodéfense Touareg Imghad et Alliés (Gatia) intégrés en partie au sein du GTIA 8 (faisant partie des Forces Armées Maliennes - FAMA) et le Mouvement pour le Salut de l'Azawad (MSA2), appuyés par l'armée nigérienne et la force Barkhane. Si ces opérations ont engendré des résultats en détruisant plusieurs sanctuaires, comme en 2013, elles ont aussi provoqué une dispersion des combattants et une réorganisation avec des schémas d'action renouvelés plus rapidement cette fois. Un déplacement d'une partie de ces groupes armés vers des zones de repli, telle que le sud Tillabéri, notamment dans les départements de Torodi et Say au Niger, frontaliers de l'Est du Burkina Faso et du Bénin ont été par exemple observés. Les actes terroristes et la circulation de ces mouvements a augmenté dans ces zones à partir de février 2018. Aujourd'hui la zone de Torodi connaît plus d'attaques que le Nord Tillabéri par exemple.

Le Burkina Faso a connu des bouleversements politiques et sociaux qui l'ont rendu plus vulnérable à l'implantation de ces groupes armés. Entre 2012 et 2015 l'insurrection populaire, le renversement du régime de Blaise Compaoré, puis la tentative de coup d'État contre le gouvernement de transition, ont déstabilisé les institutions, et en particulier les forces armées. En 2015, le groupement des forces anti-terroristes a été amputé des deux tiers de son personnel affectés à d'autres postes dans le pays. Profitant de cette fragilité, les groupes armés radicaux recruteraient aujourd'hui au sein de la population civile mais aussi parmi les membres de l'ancienne sécurité présidentielle.

Dans ce pays, on compte depuis 2015 en moyenne 300 morts liés à des incidents terroristes chaque année. Outre les hôtels et restaurants, les institutions sont aussi désormais visées comme l'attaque de l'État-major par le GSIM en mars 2018 l'a démontré. D'une manière générale, au Mali comme au Burkina Faso et au Niger, les représentants de l'administration sont particulièrement visés par ces groupes. Les attaques avancent de plus en plus au sud : une attaque à 30 km du Togo et une autre à 7 km du Ghana ont ainsi été enregistrées au début de l'année 2019. Au Ghana, trois personnes ont été arrêtées en possession d'armes et des Ghanéens, des Togolais, des Béninois seraient actuellement en formation auprès des groupes armés dans le Gourma malien. Un risque de propagation de la menace vers le Bénin, le Togo et le Ghana existe.

## **2. Quels ressorts, mécanismes et financements sont utilisés par les groupes armés radicaux pour s'installer durablement ?**

***L'action des groupes armés radicaux prend des formes très diverses aux objectifs complexes et mêlés, avec des agendas variés et des réalités distinctes selon les zones.***

L'exemple de la crise malienne montre qu'en l'absence de l'Etat, mais aussi en réaction au dévoiement de son action par certains de ses représentants, et à la généralisation de la violence comme mode de régulation des conflits à la faveur de la libre circulation d'armes, certains individus ou groupes se tournent vers la violence jusqu'à prendre les armes pour des raisons qui peuvent être politiques, idéologiques mais aussi parfois de survie dans un environnement devenu hostile.

La progression des groupes armés radicaux du Sahel vers les pays du Golfe de Guinée revêt ainsi plusieurs dimensions : violente, idéologique, identitaire, socio-politique et économique. Elle passe par la contrainte mais aussi l'incitation et l'enrôlement au niveau individuel et collectif des populations locales à la faveur du fossé grandissant entre l'Etat et les communautés, en particulier les communautés vivant en périphérie.

C'est une progression tactique, qui se déploie dans des zones d'action bien déterminées et qui vise à sécuriser des « sanctuaires », constituant autant d'espaces de repli, d'approvisionnement et de communication.

Il est observé que ces groupes utilisent la force et la menace violente mais aussi la séduction à travers le commerce, l'offre d'activités rémunératrices, la satisfaction de besoins économiques pour amener les populations locales souvent démunies à tolérer, voire appuyer leur installation.

Le soutien populaire à ces groupes vient aussi en grande partie de l'instrumentalisation qu'ils font d'une part de l'identité des populations qu'ils veulent contrôler en opposition à un « autre » dénoncé comme prédateur et peu soucieux du sort des populations vivant en marge. Cette identité peut se définir autour de ressorts idéologiques et politiques. Il est rappelé que, lors d'enquêtes menées auprès des ressortissants des régions septentrionales du Mali en 2012, ceux

que certains acteurs internationaux voyaient comme des « terroristes » étaient considérés comme des justiciers par certaines populations, combattant un État perçu du fait de l'action de ses agents sur le terrain comme corrompu et prédateur.

L'Islam est utilisé par ces groupes armés comme un vecteur idéologique de leur acceptation locale. La revendication d'une rigueur religieuse a pu leur permettre d'être considérés, en tout cas dans un premier temps, comme des bienfaiteurs, capables de garantir la sécurité.

L'adhésion à ces groupes mêle aussi la plupart du temps la notion d'appartenance communautaire, toujours face aux autres communautés présentées comme « ennemies », rivales, ou dominatrices, notamment pour l'exploitation des ressources naturelles et l'appartenance des espaces. Le discours des groupes instrumentalise et accentue ainsi des conflits communautaires locaux déjà existants. Jouer de ces attaches communautaires qui s'appliquent par-delà les frontières permet aussi de pouvoir se replier à tout moment d'un côté ou de l'autre côté d'une frontière, auprès de communautés apparentées.

Enfin, par exemple en invoquant l'Histoire – le retour et la renaissance de l'empire Peul du Macina invoqué par la Katiba Macina par exemple –, ils revalorisent des communautés qui se sentent délaissées et stigmatisées, en prétendant les faire valoir et les défendre.

Ce phénomène identitaire s'appuie donc sur des amalgames, les divisions et les conflits nationaux et locaux existants entre les communautés ainsi qu'entre des franges de la population et l'Etat, en particulier à travers les relations conflictuelles avec les forces de défense et de sécurité (FDS), qu'il vient accentuer.

Les groupes armés radicaux instrumentalisent en effet les frustrations, le sentiment de stigmatisation et d'injustice que peuvent ressentir certains pans de la population à l'égard de l'Etat et des FDS et offrent une possibilité de vengeance. On note que, particulièrement depuis début janvier 2018 au Burkina Faso, les positions des forces de sécurité sont quotidiennement frappées. Par exemple, à l'occasion d'une rencontre organisée en octobre 2012 avec des ressortissants du Gourma malien, certains participants avaient expliqué qu'une partie de la population, et notamment de la population nomade, se sentait mieux sécurisée par les groupes djihadistes animés d'un esprit de justice qui s'étaient imposés après avoir provoqué le départ des forces armées maliennes et des représentants étatiques de la justice. La population a parfois encore le souvenir d'avoir alors subi moins de racket et d'exactions, et moins de vol de bétail.

Enfin, les caractéristiques du territoire national à travers le paysage (les forêts et les espaces montagneux), mais aussi des périphéries rurales à faible densité où l'Etat et les FDS sont peu présents y compris dans le contrôle des espaces frontaliers, facilitent l'implantation des groupes armés radicaux et leur approvisionnement. Dans ces zones, même le pouvoir local des chefs traditionnels peut s'avérer affaibli ou absent. Les groupes armés radicaux se glissent dans ces interstices où l'Etat, son pouvoir, ses représentations et démembrements, les services sociaux de base sont inopérants ou absents. Ils profitent ainsi du sentiment d'abandon des populations. L'absence de l'Etat favorise aussi le développement de leur capacité à se financer dans ces zones.

***Les groupes armés radicaux se financent via des trafics illicites, du commerce et du vol, à la faveur de l'absence de contrôle par l'Etat de certains pans de l'économie***

La lutte contre le terrorisme passe par l'identification des sources de son financement. De façon générale, ces groupes renforcent leur lien avec le milieu du crime organisé pour financer leurs activités. A l'Est du Burkina Faso, une région qui connaît déjà le grand banditisme, le braconnage

et les trafics permettent aux groupes armés radicaux de se financer. Mais ils se financent aussi en prélevant « un impôt » en devises ou en nature sur l'économie locale, sur chaque vente d'aliment, de bétail, de produits de la pêche, revendus ensuite. Par exemple, Boko Haram au Nigéria accumulerait ainsi un milliard de FCFA mensuel : 1000 FCFA par vache vendue, 500 FCFA par mouton. Un sac de poisson fumé se revend environ 80 000 FCFA. Ce groupe contrôlerait officieusement une partie de l'activité des ports du Golfe de Guinée, côté Nigeria, ce qui lui offrirait des ressources importantes supplémentaires, comme celles potentiellement issues du trafic de drogue.

L'orpaillage est un secteur économique, encore mal organisé qui suscite des inquiétudes de par le financement qu'il peut procurer aux groupes armés radicaux, comme cela est craint par exemple en Côte d'Ivoire (voir encadré ci-dessous). Dans l'exploitation partagée des ressources, notamment dans le domaine aurifère, il est important d'assurer la traçabilité des minerais pour que les recettes ne financent pas les groupes armés. Or, les pays de la zone des 3 frontières (Niger, Burkina Faso, Mali) mais aussi ceux du Golfe de Guinée ont des difficultés organisationnelles et structurelles dans la gestion des richesses produites à partir de l'extraction de ressources naturelles. De ce fait, des masses de ressources circulent et échappent aux circuits officiels servant de financements à de nombreuses activités illicites qui peuvent croître en l'absence de l'État. L'accaparement de ces activités pourvoyeuses d'emplois par les groupes armés leur permet non seulement de s'enrichir mais aussi d'offrir un travail et des ressources aux populations démunies.

L'orpaillage en Côte d'Ivoire :

Dotée d'un sous-sol riche d'or à près de 38%, la Côte d'Ivoire a commencé l'exploitation minière sous la présidence Ouattara décidant de faire de ce secteur le deuxième pilier de l'économie ivoirienne, dans un pays à la main d'œuvre pourtant sans savoir-faire particulier dans le domaine. Cela a encouragé les flux migratoires en provenance des pays frontaliers alors que le secteur demeure faiblement contrôlé par l'État. Non loin de la localité de Tingréla au Nord de la Côte d'Ivoire, le village de Kofré, frontalier entre le Mali et la Côte d'Ivoire illustre ce phénomène. Sa population est passée de 150 à 4000 habitants en quelques mois, pour la plupart des orpailleurs venus du Mali voisin (90%) gravitant autour de la rivière Bagoué et retraversant la frontière après le travail dans un flux incontrôlé de personnes porteuses de richesses. En effet, l'extracteur de l'or en est propriétaire. Le responsable du site s'arrange avec une sécurité de proximité pour récupérer les gains de ses extracteurs, à raison de 12000 FCFA/gramme, en argent liquide conservé sur l'extracteur, sans redevance ni taxe prélevée. Ceci n'est pas caractéristique des seules zones frontalières : non loin d'Abidjan, un site d'orpaillage est exploité par 3000 personnes dont 2000 ghanéens, 300 togolais et 200 nigériens. L'Ambassadeur ghanéen sollicite les considère comme des hors la loi. De nombreux burkinabés travaillent aussi dans ce domaine. Il arrive, selon certains observateurs, qu'ils se constituent en milice pour défendre certains sites. L'Ambassadeur du Burkina Faso en Côte d'Ivoire ignore qui ils sont.

Cet enrichissement exempt de toute imposition et de tout contrôle offre toute latitude au financement des groupes armés qui bénéficient aussi de zones de repli dans ces sites. Dans cette situation l'État ivoirien perd des ressources : sur les 15,4 tonnes d'or produites par le Mali, 4 tonnes seulement sont extraites au Mali et le reste viendrait de Côte d'Ivoire. La BCAA a déclaré que le Togo a exporté 25 tonnes d'or, mais la majeure partie de cette production provient sans doute également des pays voisins, dont la Côte d'Ivoire.

Selon le Groupement des Exploitants des Petites mines et Acheteur d'Or et de Diamant en Côte d'Ivoire qui observe attentivement ces sites, il est primordial de gérer l'organisation de l'orpaillage ivoirien pour des questions de prévention de l'expansion et de l'enracinement du terrorisme. La Côte d'Ivoire constituerait déjà une arrière base pour les groupes armés au niveau des localités non surveillées.

### 3. La religion, entre vecteur d'idéologie et d'amalgame et outil d'instrumentalisation des populations par les groupes armés radicaux, doit être prise en compte

*Analyser l'action des groupes armés radicaux, sans focalisation ou occultation de la dimension religieuse, un équilibre qui paraît difficile à trouver.*

Selon un des panelistes, il convient pour bien comprendre la nature de cette menace de la prendre en compte dans sa dimension criminelle, mais aussi à travers ses ressorts moraux, idéologiques et religieux<sup>3</sup>. La Côte d'Ivoire a été touchée par une menace terroriste venue de l'extérieur, lors de l'attentat de Grand-Bassam (bien que certains Ivoiriens aient été impliqués dans l'attentat) mais une menace intérieure est aussi existante à travers l'activisme actuel d'un « courant contestataire islamique » qui se manifeste par des pratiques contraires à la loi et aux normes sociétales. Il observe que ce discours se banalise dans les sermons, notamment dans les mosquées de quelques grandes villes ivoiriennes comme Abidjan, San Pedro et Man, pouvant dériver selon lui vers un enracinement de la « violence sacrée » en Côte d'Ivoire, ce qui en fait un pays intéressant pour les groupes armés radicaux.

Pour beaucoup des doctrinaires djihadistes, le continent africain est le défi du XXIème pour l'extension de de leur version dévoyée de l'imaginaire religieux islamiste. La doctrine djihadiste vise en effet à amener un État en situation de guerre. Elle cherche à saboter la relation de confiance entre les FDS et la population, permettant aux groupes djihadistes de se poser comme protecteurs, pourvoyeurs de ressources, tout en tirant profit de ces mêmes ressources. Pourtant, le djihad n'est pas toujours associé à une action violente dite terroriste, et c'est un maillage de facteurs plus complexe qui amènent certains individus à y avoir recours.

Mais l'analyse institutionnelle du djihadisme et du terrorisme est rare entraînant un risque d'amalgame entre musulmans, éléments des mouvements djihadistes et terroristes. De nombreux observateurs notent ainsi une certaine diabolisation de l'Islam qui accroît la susceptibilité de ceux qui s'en sentent victimes, leur sentiment de discrimination, d'injustice et de marginalisation, les mettant dans une position de vulnérabilité face aux entrepreneurs de violence.

Faire cet amalgame, c'est ignorer le fait que les idéologies inspirant ces groupes sont multiples : de la religion, au séparatisme et au nationalisme, à des logiques d'enrichissement purement personnel et d'engagement individuel. L'analyse fine des situations locales et le travail anthropologique sont à poursuivre en particulier face à l'instrumentalisation de l'Islam par les groupes armés radicaux.

***La question de la pratique de l'Islam dans la République, par exemple à travers les Écoles coraniques, interroge.***

La question de la régulation de la pratique de l'Islam dans la République se pose à travers le cas souvent soulevé par les participants des écoles coraniques. Elles sont accusées par certains de mettre en avant le mythe du djihad et du prophète, mais d'occulter des disciplines comme la géographie et l'histoire. Mais il serait pour autant dangereux de stigmatiser les écoles coraniques comme « fabrique » à terroristes, la majorité de ces établissements échappant à ce problème.

---

<sup>3</sup> Le cas de l'Algérie montre par exemple que le volet de la religion est à prendre compte pour mieux éradiquer la menace des groupes armés violents. Dans ce pays cela a permis de mettre en place une politique de déconstruction de la pensée djihadiste et de revalorisation de l'islam traditionnel, à travers la renaissance des confréries.

Elles font partie de pratiques anciennes dans les pays d'Afrique de l'Ouest et n'ont jamais été ciblées comme source de terrorisme. La question des perspectives offertes dans les pays de la sous-région aux élèves et étudiants qui font leur scolarité dans les écoles coraniques revêt également un enjeu important, en termes de possibilités d'intégration sociale et de frustrations. Les diplômés ne sont pas reconnus ou peu valorisés, les débouchés limités, y compris pour les étudiants qui deviennent docteur en théologie.

Au vu de l'importance du discours religieux comme instrument de manipulation de la population par les groupes armés radicaux, il est important de construire un contre-discours profond. Pour certains, ce contre-discours prend sa source dans le modèle de la République laïque, pour d'autres dans la réémergence des confréries religieuses, par exemple. La dynamique religieuse et sociétale compte aussi pour combattre l'idéologie dans une approche préventive de l'enracinement de la menace. Il est important de former les professionnels qui sont en première ligne afin de leur apprendre à comprendre les signes de radicalisation, tout en maintenant un lien positif avec les populations.

#### 4. L'intenable position de la population face aux groupes armés radicaux et aux FDS

« Victime », « complice » ou « collaboratrice » : la position de la population est intenable, entre les groupes armés radicaux et les FDS, dont l'image dégradée aux yeux des communautés annihile les efforts de lutte contre l'expansion de ces groupes.

##### ***La population subit les conséquences, souvent mortelles, de l'escalade de violence entre groupes armés et entre groupes armés et FDS***

Les populations vivent dans la peur et se demandent d'où viendra la prochaine attaque. Elles sont entre le marteau et l'enclume : on les accuse de donner des renseignements aux FDS d'un côté et de l'autre d'informer et de ravitailler les groupes armés. Des tueries et des arrestations en découlent, dans un cercle vicieux de méfiance et de violence. Au Burkina Faso par exemple, des groupes se sont implantés dans la province de Komadiali, mais les attaques sont rarement revendiquées. Lors de leurs déplacements, les FDS y sont frappées très durement par ces groupes. Les populations, accusées de complicité, subissent des représailles des FDS et réciproquement les « informateurs » des FDS s'exposent à des représailles violentes de la part des groupes armés.

Dès lors, la perception qu'a la population des acteurs armés non-étatiques (milices, groupes armés radicaux) et des FDS est très variable selon les zones et les communautés, vus comme légitimes ou non, préférables aux autres ou pas, fiables, inspirant confiance ou au contraire inspirant peur et méfiance. Cela pose la question de la qualité du lien et de la possibilité d'une collaboration entre FDS et population, cruciale dans la lutte contre la menace terroriste.

##### ***Les exactions des FDS contre les civils et l'impunité poussent certaines personnes à rejeter l'Etat et en dernière extrémité à se rallier à l'action des groupes armés radicaux.***

Des violations des droits de l'Homme et des mesures punitives et humiliantes à l'égard des populations, en lien avec cet état de violence, sont perpétrées par les FDS pendant les opérations anti-terroristes. Ce phénomène s'observe par exemple au Mali même si on voit récemment une relative diminution du nombre de cas. De plus, le racket de la population opéré par certains membres des FDS contribue à accentuer le ressentiment et le fossé entre ces forces et la

population. En parallèle, la justice souvent corrompue et chère est suspecte aux yeux de la population. Elle ne constitue pas une source de soutien et de réparations et l'impunité demeure.

Les violations impunies des droits humains constituent parfois des facteurs de ralliement aux groupes armés radicaux de certains individus. Elles peuvent amener ceux qui en sont victimes ou leurs proches à rejoindre les rangs des terroristes pour se faire justice, puisqu'aucune autre issue ne semble possible. Un autre aspect de ce phénomène est la radicalisation en prison, l'angle mort de la lutte contre l'extrémisme violent. Dans le contexte malien, des individus détenus longtemps en attente d'un procès, parfois hors procédure légale ou pour d'autres chefs d'accusation que le terrorisme, dans des conditions de détention déplorables, de promiscuité et de torture, peuvent être amenés à se rapprocher de leurs codétenus radicalisés ou criminels.

***Les acteurs de la transhumance souffrent des amalgames les associant presque systématiquement aux groupes armés radicaux alors qu'ils sont doublement victimes : de ces groupes et des FDS***

Au cours de la transhumance des bétails guidés par des communautés de pasteurs, souvent peuls, des tensions peuvent naître sur le chemin. Le manque de régulation accentue cette tendance occasionnant des conflits communautaires localisés, qui peuvent désormais être instrumentalisés par les groupes armés radicaux pour enrôler certains individus ou groupes locaux, y compris au sein des communautés pastorales.

Beaucoup d'amalgames existent donc : pour certains la transhumance véhicule la violence, pour d'autres, « transhumant » est synonyme de djihadiste. D'autres communautés ont été la cible de tels amalgames : au Mali, certains considéraient que les membres des groupes armés radicaux étaient des Touaregs, tous complices de la rébellion, puis ce sont les Peuls qui ont été visés. Au Niger, il a longtemps été préjugé que seuls des Peuls étaient terroristes, alors que des ressortissants issus de nombreuses autres communautés sont présentes dans leur rang.

Or, le risque de ralliement aux groupes armés radicaux existe au sein de toutes les communautés comme l'illustre l'appartenance de leurs leaders et d'individus arrêtés dans la sous-région, y compris dans les capitales. Plusieurs participants ont tenu à souligner qu'il n'y a pas de problème ethnique en soi, puisque dans les faits, toutes les familles au Mali par exemple ont un membre peul en leur sein. Les communautés Dogon, Sarakolé entre autres connaissent une grande influence peule : par exemple la langue peule est une langue de communication dans plusieurs zones.

Mais les confusions et les amalgames ont des conséquences graves, parfois mortelles et participent d'une lutte inefficace, voire contre-productive, contre les groupes armés radicaux. Une grande peur est exprimée par les éleveurs, de nombreux transhumants se font exécuter « par erreur » dans le cadre de la contre-insurrection contre les groupes armés radicaux. Des responsables des FDS ne se cachent parfois pas au sujet des Peuls de penser qu'il faudrait « tous les exterminer ».

Ces communautés sont aussi victime du vol de bétail, un phénomène important, créateur de frustration, de corruption, et générateur de revenus pour les groupes armés radicaux. Par ailleurs, les éleveurs se disent acculés dans leur territoire et gênés dans leur mobilité par l'emprise des groupes armés qui s'étend dans toute la sous-région. Paradoxalement, leur sédentarisation est parfois présentée comme une solution, bien qu'ils soient généralement de fait exclus de la propriété foncière et que la transhumance ait été réhabilitée comme système de production

adapté à l'environnement climatique de la sous-région. De plus, leur modèle économique et leur production profitent à tous les autres acteurs de la région.

Des initiatives existent au sein de la société civile. C'est le cas par exemple de l'association Miyetti Allah qui œuvre pour faciliter le vivre ensemble entre les différentes communautés. Il importe que les États s'investissent également pour lutter contre les amalgames et les conflits communautaires. Les parcours de transhumance doivent être sécurisés et balisés, y compris dans les secteurs transfrontaliers particulièrement concernés par la transhumance. Les aires de pâturages et les points d'eau sont à équiper en infrastructures hydrauliques pastorales et en ressources fourragères. Quand ce n'est pas le cas, les éleveurs sont poussés à effectuer des transhumances précoces. Des structures nationales sont en charge de ce travail et davantage de concertation avec les agriculteurs et les pasteurs permettrait de mieux le mener. Par exemple, l'Agence de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers au Bénin (ABeGiEF) mène des tournées pour sensibiliser les différents acteurs à ce problème. D'autre part, à travers le Réseau de Communication sur le Pastoralisme (RECOPA), le traçage des pistes à bétails dans la région de l'Est du Burkina Faso a pu être mené. Une assemblée générale est tenue chaque année à laquelle les pays voisins sont invités. Elle réunit l'administration, les éleveurs, les agriculteurs, avant le départ de la transhumance. Dans chaque province de la région de l'Est est mis en place un comité de transhumance.

### ***L'expansion de la menace terroriste des pays du Sahel vers ceux du Golfe de Guinée doit être vue comme une opportunité de retisser le lien entre FDS et population***

Une tendance générale semble montrer que les populations des zones concernées ne se sentent pas liées aux États et n'attendent plus forcément de leur part qu'ils exercent leur rôle de protection de leur sécurité. Dès lors, la crise peut être vue comme une opportunité de renouveler ce rapport entre États et populations, développer une stratégie pour occuper des espaces longtemps abandonnés et resserrer le lien avec les populations. La réponse à la menace posée par les groupes armés radicaux doit s'appuyer sur les populations, elles doivent être en confiance et se sentir concernées. Les FDS et les pouvoirs publics doivent trouver la bonne forme de communication pour en faire un levier, écouter les propositions des populations et leur proposer des actions de coopération, leur montrant qu'ils sont des alliés et non pas des cibles ou des suspects.

Malgré le temps et les moyens limités, des indicateurs doivent être développés pour que la population puisse communiquer en cas de comportements suspects et informer les FDS et autres relais étatiques pour une lutte plus efficace et ciblée des groupes armés radicaux.

La sécurisation des informateurs et la protection des sources bien que difficiles dans un cadre où l'urgence est de mise sont primordiales. Les systèmes d'alerte doivent aussi inclure les douaniers ainsi que les agents des forêts.

### **5. Une réorganisation structurelle étatique nécessaire**

Une réorganisation structurelle de l'Etat est nécessaire pour assurer une meilleure coordination des services concernés par la prévention et la lutte contre l'expansion des groupes radicaux et une déconcentration de son action.

Des approches endogènes et nationales sont nécessaires, à travers notamment la réforme du secteur de la sécurité afin de contrer la propagande des groupes armés radicaux par une

présence effective et homogène des FDS sur l'ensemble du territoire, y compris dans les espaces périphériques.

Il est aussi nécessaire d'installer un cadre interministériel, impliquant non seulement la Défense mais tous les autres ministères au cours de réunions hebdomadaires, pour faire vivre ces stratégies, bâtir des synergies et renforcer la confiance à travers une bonne connaissance des missions de chacun. En ce sens, le cas du Niger avec le Conseil National de Sécurité (CNS) et la Haute Autorité de la Consolidation de la Paix au Niger (HACP) est intéressant (voir encadré ci-dessous). Des outils d'évaluation des menaces et des besoins des communautés devraient permettre d'améliorer la prévention et la lutte.

Au Niger, la (HACP) participe chaque semaine depuis 2011 au Conseil national de sécurité (CNS), une instance réunissant le Président de la République, le Premier Ministre, le Ministre de l'Intérieur, le Ministre de la Défense, le Président de la HACP, les représentants des FDS et le Ministère des Finances. Cela permet d'informer rapidement le Président de ce qu'il se passe sur le terrain, y compris potentiellement des « bavures » commises par les militaires. Le CNS permet d'affiner les actions menées autour de foyers de tensions, par exemple la cohabitation entre communautés au nord Tillabéri, la zone à l'Ouest Tillabéri, frontalière avec l'ouest du Burkina Faso.

Cela n'empêche que des erreurs aient été commises au Niger : par exemple dans la lutte contre Boko Haram, des marchés ont été fermés pour bloquer le ravitaillement de ce groupe, cette initiative privant dans le même temps 95% de la population de son approvisionnement. Cette mesure étatique a été ultérieurement adaptée car elle allait à l'encontre de la stabilité en fragilisant encore plus les populations et en les montant contre l'État.

***Face à l'évolution et à la progression rapide de la menace des groupes armés radicaux, le fonctionnement et les attributions des FDS sont à revoir pour créer une sécurité de proximité et une meilleure collaboration entre services***

Le levier sécuritaire est indispensable, pour lutter contre les groupes armés radicaux, les trafics et les organisations criminelles. Mais, par exemple au Burkina Faso, les nombreux assauts des groupes armés radicaux ont rendu rapidement obsolètes les stratégies de sécurité, poussant continuellement à une remise en question mais aussi souvent au recul de ces forces face à un risque trop élevé de trouver la mort dans la lutte contre ces groupes et des chances trop faibles d'atténuer leur action. Depuis janvier 2019, et suite à plusieurs réajustements dans la chaîne de responsabilité sécuritaire, une meilleure coordination des forces et une présence militaire et policière renforcée a été notée et redonne de l'espoir à la population Burkinabé. Néanmoins la plupart du temps ces forces ne sont pas en contact permanent avec la population et restent dans leurs casernes.

Pour certains participants, le modèle centralisé hérité de la France est à revisiter vers une territorialisation accrue de l'administration du système sécuritaire qui permettrait une sécurité de proximité : une prise en compte des réalités communautaires et une appropriation par la population du système sécuritaire pour favoriser un climat de confiance entre FDS et populations et ainsi permettre une adaptation aux évolutions locales de la menace. Affecter une masse critique des FDS dans leur région d'origine afin de favoriser le dialogue entre eux et les communautés peut y contribuer. Les magistrats, les policiers, les gendarmes doivent être affectés en fonction de leur maîtrise des coutumes et des langues.

Les forces armées doivent se défaire de l'image de violence qu'ils véhiculent aux yeux de la population, par exemple en facilitant l'accès à des services de base comme l'eau et la santé à travers le génie militaire et les services de santé existants dans l'armée et permettre dans le même temps de dépasser les contraintes sécuritaires dans certaines zones. Cela passe aussi par la formation des FDS, qui est le plus souvent peu financée, et reste conventionnelle et non adaptée aux nouvelles menaces. Pour allier impératif sécuritaire et respect des droits humains, il est nécessaire d'appuyer le renforcement des capacités des FDS.

On note souvent un manque de coopération entre les militaires et la police. Ils doivent travailler ensemble pour éviter les conflits de leadership. Une plateforme de concertation nationale des FDS peut y contribuer, à l'image de celle qui est par exemple en cours de création au Bénin sous l'égide du Gal Houndegnon. La Gendarmerie est une force armée et de sécurité intérieure. Au Bénin la fusion de la police et de la gendarmerie a permis de créer la gendarmerie républicaine. La mission de la gendarmerie au Mali prend aussi une certaine ampleur, notamment avec le développement du rôle des prévôts dans le cadre de la force conjointe G5 Sahel.

Des réunions très régulières de la « communauté sécuritaire » sont à mener. Il faut aussi décloisonner au niveau local les actions des autorités pour une meilleure collaboration entre services et avec les autorités nationales. Il y a nécessité d'une plus grande complémentarité entre services de gendarmerie et de police. Parmi les FDS, chacun a son rôle : les militaires sont formés pour faire la guerre, la police et la gendarmerie sont formés pour dialoguer avec la population et les protéger.

Les services de renseignement ne doivent pas être en reste, même s'ils n'ont pas toujours une dimension très opérationnelle, ils participent à la prévention et à la lutte. Il faut placer le renseignement au cœur de la lutte en mettant en place des systèmes d'échanges d'informations. Les forces de police sont organisées pour échanger des informations. Mais dans la lutte contre le terrorisme, les armées n'ont pas encore organisé le partage du renseignement.

A défaut d'une mise en place rapide de mesures de prévention, des initiatives locales se développent. A l'Est du Burkina Faso, avec l'appui du Gouverneur, un comité a été installé pour la gestion sécuritaire locale en lien avec les conseillers communaux, les conseillers villageois de Développement (CVD), etc. Les numéros de téléphone de ses membres sont connus de la population qui leur font remonter certaines informations.

***Des mécanismes de collaboration entre États existent pour lutter contre la menace des groupes armés mais la concertation et l'échange d'informations restent un chantier qui ne doit pas être masqué par l'intervention de forces internationales.***

Des partenariats interétatiques existent dans la région, entre autres le G5 Sahel et l'Initiative d'Accra<sup>4</sup> depuis 2017.

---

<sup>4</sup> Une plateforme entre les services de renseignements du Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Burkina Faso – le Mali va l'intégrer bientôt. Tous les deux mois les chefs des services de renseignements se retrouvent dans une des capitales de ces pays pour échanger des informations et mener des actions conjointes notamment sur les espaces transfrontaliers. La dernière réunion des chefs d'État de cette Initiative date du 22 février 2019 en réaction au constat de recrudescence des attaques au Burkina Faso.

Pourtant, selon de nombreux observateurs, la menace portée par les groupes armés radicaux s'apparente à une guerre militaire et idéologique dont les États n'ont pas assez tôt pris la mesure de la gravité et face à laquelle ils mettent en place des mesures timides et différenciées.

Par exemple, une « tradition » de non coopération du Burkina Faso avec les pays voisins mue par une croyance - aujourd'hui éteinte - que cette menace ne pouvait atteindre le Burkina Faso a ralenti la prise de mesures adéquates. Lors de la dernière élection présidentielle par exemple, aucun des 14 candidats n'a évoqué la question sécuritaire.

Les États ouest-africains n'ont pas suffisamment fait l'analyse de ces groupes, le raisonnement et la réflexion ne sont pas assez aboutis. Un manque de coordination, de concertation et d'échanges d'information entre États est constaté, que la mise en place d'institutions sœurs dans ces différents pays pourrait améliorer. Un appel à la fédération des ressources et à la priorisation de la lutte contre les actions des groupes armés radicaux est lancé, au niveau régional interétatique aussi bien qu'entre les territoires au sein même des pays. En l'absence de cette cohérence interétatique et au niveau des territoires nationaux, on constate que ces groupes font leur lit des espaces frontaliers qui leur permettent de passer d'un pays à l'autre pour fuir des actions menées par un pays mais sans continuité dans le pays voisin.

Il est pourtant nécessaire dans cette lutte de s'inspirer des actions déjà mises en place ailleurs et de comprendre que la menace demande de dépasser le seul cadre de l'État pour privilégier une approche globale, incluant aussi la communauté internationale.

A ce titre, la mise en place de la Minusma représente un instrument important de la solidarité de la communauté internationale. Mais elle ne constitue pas pour autant la solution aux conflits. Elle offre un espace temporaire pour construire les capacités qui serviront à terme une autonomie dans la résolution des problèmes. Mais il faut se garder de créer une dépendance à son égard et de considérer que les recettes de la communauté internationale sont les meilleures. Pour importante qu'elle soit, l'action des forces internationales est ainsi à double tranchant car elle induit un risque de légitimation des groupes djihadistes, un sentiment de déresponsabilisation de l'État et un évitement de la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS).

***Dans la nécessaire décentralisation des compétences étatiques pour mieux lutter contre la menace terroriste, le rôle des autorités locales et des chefferies comme relai local de l'Etat est à clarifier, valoriser et accentuer.***

La décentralisation et la déconcentration des services de l'État sont des étapes nécessaires pour permettre de déléguer des compétences localement et ainsi assurer une prévention plus efficace et une meilleure réponse. En outre, les acteurs locaux que sont la chefferie traditionnelle, les chefs religieux, les mouvements de jeunesse, les leaders d'opinion sont des canaux de rapprochement entre l'État et les communautés et des acteurs clés dans la discussion avec certains groupes au niveau local, par exemple pour encourager les défections.

Il y a besoin d'une forte subsidiarité entre l'Etat central et ses relais locaux, sans concurrence, pour agir vite et localement face à des groupes rapides et à des problèmes évolutifs. L'autonomisation est souhaitable à condition que les faiblesses existantes dans la coordination locale et régionale entre les acteurs soient résolues, mais aussi que l'Etat clarifie sa politique de négociation avec les groupes et encourage la complémentarité entre plusieurs canaux. En effet, les responsables locaux sont parfois dans une situation inconfortable, voire dangereuse, face aux groupes armés radicaux : ils agissent dans un contexte local de grande insécurité parfois pour

négocier avec certains, en vue d'encourager les défections, sans que l'État central ne donne de directive claire et constante sur le sujet.

Le rôle particulier des chefferies est à mettre en valeur par l'Etat. Pour ce faire, il lui revient de les mobiliser sans regarder les colorations politiques de leurs interlocuteurs. Ces entités sont issues de la tradition mais elles peuvent évoluer, avec l'accompagnement du gouvernement, en les renforçant dans leur rôle de lutte contre la menace terroriste. Par exemple, il peut être utile de créer, dans un cadre concerté, de nouvelles chefferies pour resserrer le maillage territorial là où la chefferie est très éloignée dans les faits.

Il existe une grande diversité des statuts et du type de reconnaissance qu'ont les autorités coutumières dans les pays concernés. Dans certains pays elles sont des « chefs sans papier », dans d'autres elles sont des leaders légaux. Au Niger, elle bénéficie d'une reconnaissance officielle revue par la loi de 2015. L'enjeu est de faire appliquer les textes, de mieux légitimer ces autorités dans la pratique et de les rendre plus visibles dans les cadres de dialogue. Au Burkina Faso, elles ont besoin d'une meilleure assise juridique. En Côte d'Ivoire, les représentants locaux sont aussi les maires qui doivent être plus et mieux écoutés par l'État. Au Togo est mis en avant le risque de politisation des autorités coutumières et le risque de clientélisme alors que l'impartialité est requise.

Quoiqu'il en soit, elles ont un rôle à jouer car elles sont là durablement. Dans le cadre de la crise de confiance entre Etat et population et d'un Etat inégalement présent sur de vastes territoires, la chefferie constitue un des éléments sur lequel s'appuyer pour créer un maillage plus dense, proche des populations. Les chefs coutumiers peuls au Burkina Faso mais aussi les marabouts ont été cités comme des personnalités clés qui disposent d'informations et de réseaux locaux d'une grande utilité dans la lutte contre ces groupes.

#### 6. Le développement, levier de prévention de l'implantation des groupes armés radicaux

Agir pour le développement des populations notamment dans les espaces périphériques et transfrontaliers est un levier de prévention de l'implantation durable des groupes armés radicaux

***Le dénuement économique ainsi que les conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles créent un terreau fertile pour l'implantation des groupes armés radicaux.***

Au Burkina Faso, la région de l'Est et du parc W est communément consacrée à l'élevage avec plusieurs millions de bovins ainsi que la pêche avec plus de 1500 tonnes de poisson par an. La mine d'or de Woungou a plus de 20 sites artisanaux. Mais ces richesses ne profitent pas à la population de l'est qui est enclavée par des infrastructures routières insuffisantes. A l'Est, selon son député, la majorité des jeunes sont pauvres. Cette région connaît depuis le 15 janvier 2018 des attaques incessantes des groupes armés. Elle est désormais classée en zone orange et rouge.

Le niveau de pauvreté dans tous les pays de l'Autorité Liptako Gourma est élevé. Or les groupes armés peuvent constituer une ressource à cet égard pour la jeunesse locale. L'absence d'infrastructures et d'écoles dans ces zones en fait aussi un terreau fertile pour les entrepreneurs de violence.

De nombreux observateurs en appellent à une prise de conscience par les autorités de la nécessité de répondre aux besoins de développement, y compris dans les périphéries, pour anticiper l'extension de la menace terroriste. Cela passe par offrir aux jeunes des opportunités économiques concrètes à travers des activités génératrices de revenus (AGR), des microentreprises, toute l'année et pas seulement au cours de la saison des pluies. Sur les cinq

provinces du Burkina Faso, seules deux sont traversées par des voies nationales et ces routes ne sont pas entretenues, ce qui augmente les distances de parcours et limite l'intervention rapide des FDS.

Pour œuvrer en faveur du développement, là aussi, une approche multi-institutionnelle est nécessaire ainsi qu'un partage des responsabilités entre services de sécurité, autorités nationales et locales, organisations professionnelles de santé, ONG, représentants communautaires etc.

***Les espaces frontaliers de la zone Sahel – Golfe de Guinée : des zones peu régulées, poreuses au passage des groupes armés radicaux et aux trafics, qui peuvent aussi être le lieu de coopération et de développement pour mieux lutter contre cette menace.***

Les frontières ouvertes de la CEDEAO constituent avant tout une opportunité pour les populations, le commerce et le développement, mais représentent aussi un risque de mobilité facilitée des groupes armés radicaux. C'est pourquoi les pays doivent s'y adapter, y préserver la sécurité et les rendre vivables pour leur population sans déclencher de conflits supplémentaires. Des enjeux de délimitation de frontières subsistent par ailleurs entre les Etats de la sous-région. La frontière entre le Burkina Faso et le Niger a été redéfinie, mais la commune frontalière de Makalondi est en difficulté, car l'ancienne frontière est toujours existante et la nouvelle frontière n'est pas encore bornée. Les projets de développement (centre de santé, école) sont au point mort car les autorités ne veulent pas s'engager tant qu'elles ne savent pas où exactement se trouvera la frontière.

Le Programme Frontière de l'Union Africaine s'est donné jusqu'à 2022 pour relever ce défi, qui doit s'appuyer sur la coopération des pays concernés. Les textes concernant les frontières existent mais ne sont pas mis en pratique et leur exécution peut changer d'un Etat à l'autre. Les gouvernants ont d'autres priorités et souvent l'organe qui gère les frontières diffère dans ses attributions et son statut d'un pays à l'autre. Par exemple, la Côte d'Ivoire met en place une commission nationale de gestion des frontières mais dont la nomination du coordinateur est en cours. Le Bénin dispose d'une Agence dédiée fonctionnelle, l'ABeGIEF. Cette Agence a permis de lancer dans certaines zones frontalières des opérations médicales foraines, des opérations de construction d'école et de mise en place d'AGR permettant de ramener une présence de l'Etat à la fois marquée et utile aux populations, tout en faisant obstacle à certaines activités de banditisme (otages, prises de rançon).

Ainsi, des outils pour favoriser la coopération aux frontières tout en assurant la protection des populations existent ou peuvent être mis en place.

La coopération transfrontalière décentralisée est un outil de développement intéressant qui peut avoir cours entre pays voisins et peut avoir une valeur ajoutée, y compris dans le domaine sécuritaire. Mais dans beaucoup de pays concernés, il n'existe pas de cadre légal régissant ces coopérations. Par exemple, les collectivités voisines de Kantiari (Burkina Faso) et de Makalondi (Niger) ont lancé un projet de moulin au nom des deux collectivités. Pourtant elles n'ont ni cadre formel ni protection pour ce faire.

Afin de favoriser la coopération aux frontières, certains espaces communs à plusieurs pays ou se situant à proximité des frontières comme les espaces pastoraux peuvent bénéficier aux populations des pays limitrophes concernés. C'est le concept de « bien public communautaire commun », qui permet de dépasser les frontières pour une meilleure mise en valeur des ressources au bénéfice du plus grand nombre.

En ce qui concerne la sécurité, la création de postes frontaliers communs offre des synergies entre deux pays pour gagner du temps dans la reconnaissance des populations et permettre le lancement de petits projets de développement annexes. Il existe aussi des commissions mixtes entre les États, au niveau des frontières. De telles structures doivent être redynamisées et l'encadrement juridique de cette action conjointe frontalière renforcée, par exemple à travers la convention sur la coopération transfrontalière et les accords cadre de coopération entre les deux pays. Entre le Bénin et le Nigéria, des espaces de dialogue permettent de résoudre les problèmes liés au pastoralisme en associant notamment des représentants des éleveurs transhumants peuls. Ils peuvent être le lieu de prise de décisions conjointes.

Les Unités de lutte contre la criminalité transfrontalière (UCT) issues d'un projet porté par la CEDEAO sont mises en œuvre dans des pays pilotes comme la Côte d'Ivoire. Ces Unités se mettent en lien avec leurs homologues des pays frontaliers, elles se rencontrent régulièrement et font des patrouilles mixtes. Le partage d'informations entre ces unités à travers la coopération sécuritaire se fait sans que cela ne passe forcément par des canaux officiels nationaux. Néanmoins, elles ne sont pas encore fonctionnelles dans tous les pays de la CEDEAO, par manque de financements. Au Bénin, une unité spéciale de surveillance des frontières a été mise en place permettant de montrer la présence et l'utilité de l'État dans ces zones pour renforcer la confiance.

## **7. Justice et dialogue pour stopper l'engrenage de la violence**

Combiner la justice et le dialogue peut permettre d'envisager une voie de sortie de cette crise et un mécanisme de rupture de l'engrenage de la violence.

Pourtant, il peut sembler contradictoire de vouloir œuvrer pour la répression des groupes armés radicaux et de leurs membres, y compris par le travail de justice, tout en appelant à la réconciliation et au dialogue au sein de sociétés dont des membres de ces groupes armés font partie.

Or, l'importance de l'aspect répressif et sécuritaire face aux groupes armés radicaux ne doit pas occulter la solution du dialogue et de l'incitation. Mais est-il possible à la fois de réprimer et de dialoguer ? La question se pose, notamment quand la tentative de dialogue avec ces groupes se double d'une contre-insurrection violente, en partie dans les mains des forces armées internationales alors que les cadres de concertation entre ces forces et les gouvernements nationaux ne sont pas particulièrement développés. De plus, des craintes existent de la perception par la communauté internationale d'un dialogue qui serait mené avec des groupes déclarés illégaux et infréquentables.

Pourtant, certains de ces acteurs sont prêts à discuter et de telles discussions, en lien avec les communautés et familles, peuvent amener des membres de ces groupes à réintégrer la société, à la faveur d'une certaine forme d'amnistie. Par exemple au Niger, des dispositions de la justice offrent à certains la possibilité d'un retour chez eux sans poursuite ce qui permet de ne pas « sacrifier » les nombreux « petits exécutants » tout en poursuivant les donneurs d'ordre. Ce dialogue est aussi amplement mis en œuvre par les relais locaux que peuvent être les élus, les chefs traditionnels, et les autres acteurs influents dans les populations locales. Leur rôle n'est possible que dans une bonne articulation et si un lien de confiance existe entre ces acteurs et les pouvoirs publics. Ils doivent pouvoir disposer de certaines garanties étatiques pour que ce dialogue se fasse, s'approfondisse, en lien avec l'Etat.

La justice a aussi un travail primordial à mener. En effet, des questions demeurent autour du risque d'impunité en lien avec l'amnistie et la qualification incertaine des crimes et atteintes aux droits humains commis par les groupes armés radicaux. La justice est importante, pour empêcher les exactions futures en termes de prévention et de dissuasion. Pourtant elle est loin d'être la priorité des États touchés par les groupes armés radicaux, comme l'illustre l'exemple du Mali (voir encadré ci-dessous).

Le cas du Mali, un des pays les plus touchés au Sahel par les groupes armés radicaux, montre que, malgré quelques avancées tardives en matière de justice celle-ci ne permet pas de juger les auteurs des crimes commis par ces groupes au risque de laisser croire à la population que l'impunité prévaut pour ces derniers.

Le cadre législatif malien de prévention et de gestion du terrorisme comporte en effet la loi de 2008 portant répression du terrorisme, la loi de 2016 sur le blanchiment des capitaux. Un Pôle judiciaire spécialisé a été créé pour gérer les violations des droits humains commises pendant l'occupation du nord du Mali. Des procédures ont été ouvertes en 2012 par l'État. Mais seul Aliou Mahamane Touré (membre du Mujao) a été jugé en 2017 à 10 ans d'emprisonnement suite à la saisine de la CPI en 2012, bien que la charge de crime de guerre n'ait pas été retenue à l'époque. Le Tribunal de grande instance de la commune du District de Bamako a transmis des dossiers au pôle judiciaire spécialisé, au risque pourtant de voir les violations des droits de l'Homme diluées dans l'ensemble des plaintes. Des procès sont en attente mais les conditions de détention des prévenus laissent à désirer. Malgré donc quelques avancées le travail de la justice demeure insuffisant.

La judiciarisation de l'action militaire dans le cadre de la lutte contre ces groupes armés est difficile mais nécessaire. Il est en général difficile d'obtenir des preuves et de construire un dossier complet dans le cadre des enquêtes judiciaires sur les crimes menés par les groupes armés radicaux - il est fréquent que des combattants soient libérés faute de preuve, mais aussi sur les exactions commises par les membres des FDS. Les forces armées n'ont pas une habitude institutionnelle de ces missions. L'action de la prévôté dans la force conjointe G5 Sahel entend y remédier. A travers la prévôté présente sur le terrain, la force conjointe du G5 Sahel peut instruire des procès-verbaux et joue donc un rôle central lors des actions militaires. Celle-ci effectue des missions de police judiciaire, police générale ou encore de renseignement. Elle permet notamment de pallier les difficultés d'enquête sur le terrain dans les opérations militaires. Chacun des sept bataillons de la force conjointe compte 13 prévôts chargés de noter les éléments de contexte, d'instruire et de rédiger un procès-verbal lorsque la force capture un suspect, et d'assurer leur transmission à la chaîne pénale nationale à travers un pôle judiciaire spécialisé, qui prend alors le relais.

Mais dans les différents pays, les pôles spécialisés sont à différents niveaux et l'organisation judiciaire nationale diffère. De plus, les prévôts ne sont pas toujours bien formés et peuvent méconnaître la véritable nature de leur fonction. Il est nécessaire de développer une doctrine commune pour y remédier.

D'autres pistes de solutions existent aussi comme la formation des FDS et la mise en place de sanctions effectivement appliquées pour manquement aux règles. Encourager une meilleure coopération entre services judiciaires et services de renseignement est aussi à envisager afin que les premiers puissent bénéficier, à leur demande, d'informations nécessaires au lancement et à l'approfondissement des enquêtes.

Face à une menace complexe et encore difficile à appréhender, les expériences positives et négatives des pays sahéliens en matière de prévention et de réponse peuvent permettre aux pays du Golfe de Guinée de s'adapter et d'œuvrer pour prévenir le phénomène. Développer une analyse partagée de l'identité de ces groupes, des ressorts de leur progression et de leur implantation est nécessaire. Les dimensions historiques, idéologiques, religieuses, politiques, sociales et économiques sont à prendre en compte pour comprendre le problème et développer des réponses adaptées. Les facteurs de division de la société et du sentiment d'absence de l'Etat apparaissent centraux à cet égard. Dans les pays affectés par les violences de ces groupes armés radicaux, la population se retrouve souvent prise en étau dans un cercle de violence alimenté tant par les groupes armés radicaux que par les forces de défense et de sécurité. Certaines communautés souffrent particulièrement des amalgames entre eux et les groupes armés. Or la lutte contre ces groupes ne peut être efficace que si les forces armées, les forces de sécurité et la population coopèrent. Cette crise peut être l'opportunité pour les Etats de la sous-région de reconstruire cette relation avec les communautés, de se restructurer et de développer des coopérations plus fortes entre pays voisins, notamment en faveur d'un échange d'informations, de politiques sécuritaires harmonisées et de projets de développement transfrontalier communs garantissant présence de l'Etat, sentiment d'appartenance au territoire, services de base aux populations, afin de relever les défis du développement et de la sécurité. Enfin, articuler les politiques sécuritaires, de dialogue et de justice apparaît central, tant en matière de prévention des risques que de lutte contre les groupes radicaux.

*Promediation remercie le Ministère des Affaires Étrangères de Norvège, dont le soutien a rendu possible l'organisation du séminaire d'Abidjan et la rédaction de ce rapport.*



Ministère des Affaires Étrangères  
de Norvège

## Annexe : Liste des participants

Nom	Prénom	Pays	Fonction
Abdou	Dangui Magagi	Niger	Personne ressource
Adofiem wejong Kwame Ali	Raymond	Ghana	Unité de Contre-terrorisme de la Police
Ag Ahmed Mahamad	Abdoul Wahab	Mali	Président de l'Autorité Intérimaire de la région de Ménaka
Agalga	James	Ghana	Commission de la défense et de l'intérieur - Parlement
Ahianyoy	Claudine	Togo	Rapporteur au Haut-Commissariat à la Réconciliation et au Renforcement de l'Unité Nationale
Amadou	Kolado Maiga	Burkina Faso	Président régional du Réseau de Communication sur le Pastoralisme (RECOPA) et Président des marchés de bétails.
Amedzenu-Noviekou	Pyalo Da-do Yram Nora	Togo	Coordinatrice Réseau Ouest africain pour l'Edification de la Paix - WANEP Togo.
Aubyn	Festus K	Ghana	Research fellow - Centre International Kofi Annan de Formation au Maintien de la Paix (KA IPTC)
Ayadokoun	Alain	Bénin	Chef de cabinet Adjoint - Ministère des Affaires Etrangères.
Baglo	Marcel Ayité	Bénin	Directeur général de l'Agence Béninoise de gestion intégrée des espaces frontaliers (ABeGIEF)
Bamba	Zakary	Côte d'Ivoire	Président du Groupement des exploitants des Petites Mines et Acheteurs de Côte d'Ivoire.
Banyoua	Diara	Niger	Député maire de Makalondi, Département de Torodi.
Barry	Hassan	Burkina Faso	Chef peulh du canton de Oury. Président de l'Association la Rencontre Citoyenne des Éleveurs et Président de l'Association la Rencontre Citoyenne des Éleveurs et Agropasteurs (RE CIT.AG), Région de la Boucle du Mouhoun
Batina Moulaye	Zeidane	Mauritanie	Conseiller juridique du Secrétaire permanent du G5 Sahel
Bazie	Mathias	Burkina Faso	Coordinateur projet Trois Frontières - Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement (IRAM)
Bio Djibril	Abdel Aziz	Bénin	Lieutenant-Colonel, Conseiller Sécurité du Directeur du Cabinet Militaire du Président de la République.
Blanchot	Eric	France	Directeur général Promediation
Bost	Maxime	France	Chargé de programme Burkina Faso Promediation.
Boureima	Dodo	Niger	Secrétaire permanent du Réseau Billital Maroobé (RBM).
Calame	Hélène	France	Coordinatrice Golfe de Guinée-Sahel Promediation
Cissé	Harouna	Mali	Conseiller Spécial à la Primature
Coulibaly	Samba	Mali	Capitaine - Aide de Camps du Chef d'État-major des Armées
Coulibaly	Amadou	Côte d'Ivoire	Directeur des Services Extérieurs
Diakhité	Madioula	France	Assistante finances et partenariats Promediation

Diallo	Hamidou	Mali	Coordinateur Sahel Promediation
Diakité	Sidiki	Côte d'Ivoire	Ministre de l'Intérieur et de la sécurité
Dicko	Boubacari	Burkina Faso	Emir de Djibo
Dicko	Adam	Mali	Présidente de l'Association des Jeunes pour la Citoyenneté Active et la Démocratie (AJCAD)
Diomande	Enza	Côte d'Ivoire	Conseiller Sécurité du Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité
Dongo	Kouakou	Côte d'Ivoire	Sous-préfet de Toumoukoro
Ethmane	Abdel	Mauritanie	Conseiller politique - Union Africaine
Gambhir	Ritu		Projet G5 Sahel cadre de conformité - Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme - MINUSMA
Houndegnon	Sessi Louis	Bénin	Secrétaire Permanent de la Commission Nationale de Lutte contre la Radicalisation, l'Extrémisme Violent et le Terrorisme (CNL-CREVT)
Ilad Ag	Mohamed	Mali	Représentant de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA), membre du Comité de Suivi de l'Accord (CSA)
Jezequel	Jean-Hervé	France	Directeur projet Sahel - International Crisis Group (ICG)
Gnakouafre	Yao Eindrè	Togo	Commandant du Centre d'Entraînement aux Opérations de Maintien de la Paix (CEOMP)
Keita	M'Bemba Moussa	Mali	Chef d'État-major Général des Armées (CEMGA)
Keita	Al Maamoun	Mali	Ambassadeur - Conseiller diplomatique du Chef d'État-major
Koffy	Franck hervé	Côte d'Ivoire	Colonel - Directeur Adjoint de l'Unité de lutte contre la criminalité transnationale (UCT)
Kone	Adama	Côte d'Ivoire	Représentant du Groupement des exploitants des Petites Mines et Acheteurs de Côte d'Ivoire
Kutoati	Adjewoda Paul	Togo	Représentant du Centre africain d'étude et de recherche sur le terrorisme (CAERT)
Lassina	Diarra	Côte d'Ivoire	Chercheur – Centre4S
Lompo	Paripouguini	Burkina Faso	Président du Conseil Régional de la Région de l'Est
Martinez	Luis	France	Consultant - Programme régional de l'UE de prévention contre l'extrémisme violent dans le Maghreb et en Afrique de l'ouest (PPREV-UE)
Matongbada	Michaël C.E.N.	Bénin	Chercheur junior - Institut d'Études de Sécurité (ISS)
Mohamadou	Abdoulaye	Niger	Secrétaire Exécutif adjoint - Conseil de l'Entente
Oua	Saidou	Niger	Secrétaire Exécutif par intérim de l'Autorité du Liptako - Gourma
Ouattara	Kaweli	Côte d'Ivoire	Maire de la Commune de Ferkessedougou (Nord)
Ouffouet	Yves Giscard	Côte d'Ivoire	Lieutenant-Colonel - Responsable du Contre-Terrorisme - Direction des Services Extérieurs
Pale	Theodore Naba	Burkina Faso	Secrétaire Général de la Défense nationale - Primature
Pidassa	Bakai	Togo	Lieutenant-colonel - Direction des Opérations et de l'Emploi de la Gendarmerie Nationale
Rafaelli	Elinor	France	Responsable Administration, Finances et partenariats Promediation

Rouppert	Bérangère	France	Conseillère politique du Général de la Force Barkhane
Sabi Goni	Naga Yo	Bénin	Président de l'Union Communale des coopératives villageoises des producteurs de coton, de la commune de Banikioara
Saibou	Abdourhamane Diallo	Mali	Personne ressource
Sanogo	Lassine	Côte d'Ivoire	Directeur de la Surveillance du Territoire
Savey	Anne	France	Directrice des opérations, Promediation
Soro	Oumar	Côte d'Ivoire	Secrétaire général du Groupement des Exploitants des Petites mines et Acheteur d'Or et de Diamant en Côte d'Ivoire
Souley Issa	Abdoul Aziz	Niger	Capitaine - Directeur régional de la Direction Générale de la Documentation et de la Sécurité Extérieure (DGDSE), région de Tillabéri
Tahirou	Mamane	Niger	Chef du service des Affaires Juridiques - Responsable de la Cellule de Décentralisation et Coopération Transfrontalière, Autorité du Liptako - Gourma
Tall Barke	Ibrahim	Burkina Faso	Commissaire de Police - Agence Nationale de Renseignements (ANR) et Ministère de la Sécurité
Tarka	Abou	Niger	Président de la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix
Thiombiano épouse Ilbondo	Elise	Burkina Faso	4e vice-présidente de l'Assemblée Nationale et Députée de la région de l'Est
Tisseron	Antonin	France	Office des Nations Unies Contre la Drogue et le Crime (ONUDC) - Consultant international section recherche et sensibilisation
Togo	Issa	Mali	Député du cercle de Koro, région de Mopti
Toungara	Moussa	Côte d'Ivoire	Maire de la Commune de Ouangolo
Touré	Matindje	Côte d'Ivoire	Analyste - Direction des Services Extérieurs
Traoré	Drissa	Mali	Coordinateur Projet Conjoint de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)- Association malienne des Droits de l'Homme (AMDH)
Traoré	Drissa	Côte d'Ivoire	Avocat et Vice-Président de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)
Traoré	Vassiriki	Côte d'Ivoire	Coordinateur national du Renseignement
Vethe	Anders	Norvège	Département Paix et Réconciliation - Ministère des Affaires Étrangères
Wanyou	Ouraga Jérôme	Côte d'Ivoire	Agent de liaison CEDEAO - Direction des Alertes Précoces
Yao	Akpo Germain	Côte d'Ivoire	Conseiller Technique - Chargé du Suivi de la Gestion des Armes légères et de Petit Calibre (ALPC)
Yewe	Paulin	Côte d'Ivoire	Chargé de Défense et Sécurité – Conseil National de Sécurité
Yoda	Péguy Yacinthe	Burkina Faso	Colonel - Gouverneur de la Région du Sahel
Yodi	Kpatcha	Togo	Chef de la division des opérations à l'État-major des armées et Commandant Force Opération Koundjoare

