

**NOTES
DE L'IFRI**



**NOVEMBRE
2024**

La Haute Autorité à la consolidation de la paix (HACP) au Niger 2011-2023

Placer l'État au cœur de la prévention et de la gestion des conflits

Abderrahmane CISSÉ



Centre Afrique
subsaharienne

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-0936-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2024

Couverture : Vue panoramique de Niamey, Niger, 25 juin 2019 © Catay/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Abderrahmane Cissé, « La Haute Autorité à la consolidation de la paix (HACP) au Niger 2011-2023. Placer l’État au cœur de la prévention et de la gestion des conflits », *Notes de l’Ifri*, Ifri, novembre 2024.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Abderrahmane Cissé est un chercheur spécialisé sur le Sahel.

Avertissement au lecteur

Ce texte a été réalisé dans le cadre d'un projet de recherche sur les politiques mises en place, à la fois par les Partenaires techniques et financiers (PTF) mais aussi et surtout par les pays sahéliens eux-mêmes, visant à construire la paix et réinstaller les États dans leurs territoires. L'auteur de ce texte a travaillé sur l'histoire de la Haute Autorité à la consolidation de la paix (HACP) jusqu'au putsch du 26 juillet 2023. Il n'a pas pu, depuis, se rendre au Niger ni voulu faire prendre de risques à d'éventuels interlocuteurs en les interviewant à distance. La création de la HACP s'inscrit dans une politique antiterroriste plus globale analysée également dans le cadre de ce projet de recherche¹.

1. A. Antil, « La politique antiterroriste au Niger au regard de l'expérience mauritanienne », *Études de l'Ifri*, Ifri, septembre 2024.

Résumé

Comme les autres pays sahéliens, le Niger est touché par le terrorisme depuis maintenant presque deux décennies. Ce phénomène a mis en lumière à la fois les limites des appareils sécuritaires de ces pays mais également, de manière plus profonde, leur incapacité à offrir une stabilité aux populations de certaines parties de leur territoire. D'une certaine manière ces « insurrections djihadisées » s'inscrivent dans la continuité de groupes qui, régulièrement prennent les armes contre les États centraux.

Loin d'être restées inertes et/ou d'avoir offert une seule réponse militaire à l'ensemble de ces insurrections, les autorités nigériennes ont, depuis des décennies, fait preuve d'innovation institutionnelle pour répondre à ces défis. Au sein de cette innovation figure la Haute Autorité à la consolidation de la paix (HACP), qui trouve son origine dans des institutions plus anciennes nées après les rébellions. La HACP, dans le cadre plus général de la politique antiterroriste, est devenue un interlocuteur incontournable des questions de paix au Niger, qu'il s'agisse de prévention, de gestion de crises ou de stabilisation.

Ce texte décrit sa genèse, la manière dont elle s'articule dans le paysage institutionnel nigérien, sa relative autonomie et son périmètre d'action. Le texte s'interroge sur le caractère duplicable de la HACP ailleurs dans la région et également sur sa pérennité post-coup d'État de 2023 due notamment au départ du général Abou Tarka. Ce dernier a incarné la structure auprès des institutions comme auprès des bailleurs et il a été l'un des architectes de la politique antiterroriste du Niger.

Abstract

Like other Sahelian countries, Niger has been affected by terrorism for almost two decades now. This issue has highlighted both the limits of these countries' security systems and, more profoundly, their inability to offer stability to the populations of certain parts of the country. In a way, these "jihadized insurgencies" are a continuity of groups that regularly take up arms against central states.

Far from remaining inert and/or offering a single military response to all these insurgencies, Niger's authorities have for decades been demonstrating institutional innovation in response to these challenges. This innovation includes the Haute Autorité à la consolidation de la paix (HACP), which is rooted in older institutions created after the rebellions. The HACP, within the broader framework of counter-terrorism policy, has become a key player in Niger's peace issues, whether in terms of prevention, crisis management or stabilization.

This text describes its origins, the way it fits into Niger's institutional landscape, its relative autonomy and its scope of action. The text examines the duplicability of the HACP elsewhere in the region, as well as its durability following the military coup of 2023, due to the departure of General Abou Tarka. General Abou Tarka embodied the structure in his dealings with institutions and donors alike and was one of the architects of Niger's anti-terrorism policy.

Sommaire

INTRODUCTION	6
UNE INSTITUTION EN CONSTANTE ADAPTATION	8
UNE INSTITUTION TRANSVERSALE AU CŒUR DE L'ADMINISTRATION NIGERIENNE	12
La rivalité entre la HACP et le ministère de l'Intérieur : un faux débat ?	14
La HACP : un électron (relativement) libre	17
LA BANDE SUD DU NIGER : NOUVEL ESPACE DE PREVENTION DE LA HACP	19
PERENNISER L'EXISTENCE DE LA HACP : LA QUESTION DE L'OMNIPRESENCE DE SON PRESIDENT	22
UN « MODELE » A SUIVRE DANS LA SOUS-REGION ?	25
CONCLUSION	28

Introduction

Le coup d'État perpétré le 26 juillet 2023 au Niger a brutalement mis un terme à une décennie de gouvernance marquée par le souci de maintenir des équilibres ethnico-régionaux mis à mal par la crise libyenne et les conséquences géopolitiques de cette crise dans la sous-région. Au cœur de cette gouvernance et de l'innovation institutionnelle dédiée figurait la Haute Autorité à la consolidation de la paix (HACP) devenue un interlocuteur incontournable des questions de paix au Niger, qu'il s'agisse de prévention, de gestion de crises ou de stabilisation.

Dès les premiers jours ayant suivi le coup d'État, son initiateur, le général Abdourahamane Tiani, a remis en question certains principes clés de cette gouvernance, principes que promouvait la HACP à travers son président Mahamadou Abou Tarka. Lui-même a fui pour se réfugier à l'extérieur du pays, et peu de temps après, fut remplacé par l'ancien secrétaire général du ministère de la Défense. L'ensemble des chargés de missions et conseillers de la HACP ont été limogés. Après des premiers mois discrets, la HACP est redevenue plus active en matière de consolidation de la paix. En juillet 2024, 38 chargés de mission de la HACP ont été nommés. Fin août 2024, la HACP a participé à la conclusion d'un accord de paix entre la communauté Zarma-Songhai Dessa et la communauté peulhe d'Ayorou (Daya) à Kandadji (Tillabéri). Indépendamment de cette nouvelle gouvernance à la tête de la HACP, il est essentiel de restituer la manière dont cette institution a fonctionné, en dégager les succès comme les limites en vue d'orienter les actions des futures autorités du Niger. Ce texte, finalisé avant le coup d'État, n'a pas été fondamentalement modifié depuis.

La HACP s'est progressivement imposée comme institution de référence des partenaires internationaux, qui s'appuient sur elle pour la majorité des projets de paix au Niger, après 29 ans de maturation dans le domaine de la consolidation de la paix. Son ancêtre, le Haut-Commissariat à la restauration de la paix (HCRP), avait été créé en 1994 pour mettre en œuvre les accords de paix² issus de la rébellion de groupes principalement nomades, Touaregs et Toubous.

Ensuite, le choc géopolitique causé par la guerre en Libye a conduit les autorités nigériennes, face à ces nouvelles menaces, à transformer, en 2011, cette institution en HACP. Initialement chargée de prévenir la contagion de violence depuis le territoire libyen, l'institution a dû rapidement s'affairer à prévenir les violences en provenance du Mali, puis du nord-est du Nigeria. Certains estiment que la HACP a joué un rôle essentiel dans la capacité du

2. Voir le texte de l'accord disponible sur : <https://peacemaker.un.org> (consulté en juillet 2024).

Niger à limiter l'impact des conflits exogènes sur la situation sécuritaire dans le pays, autrement dit sur sa résilience. De fait, l'institution a su s'adapter au contexte post-crise libyenne en faisant évoluer ses missions et son fonctionnement interne. Cette capacité d'adaptation, conjuguée à une stabilité institutionnelle lui permettant de traverser les régimes, a beaucoup joué dans le succès de la HACP qui s'est imposée dans le champ institutionnel nigérien comme l'institution phare pour traiter les problématiques liées à la paix en cherchant constamment à maintenir la présence de l'État et son efficience sur le territoire.

La HACP fait figure d'exception à l'échelle régionale où l'existence d'institutions capables de penser et de mettre en œuvre une stratégie globale en matière de paix a souvent fait défaut tant au Mali qu'au Burkina Faso³. Pour autant, la HACP n'est pas la panacée face aux défis sécuritaires.

Cette *Note* n'a pas vocation à procéder à une revue critique de l'organisation ni à une étude d'impact de ses actions, ce qui aurait nécessité de conduire un terrain de recherche dédié dans l'ensemble de ses régions d'intervention. Elle a vocation à remédier à un manque, à savoir l'absence de travaux présentant les missions et actions de la HACP, tout en soulignant des limites qui ont pu être identifiées par l'auteur au cours de ses différentes missions au Niger depuis 2011 à Niamey, Diffa, Maradi, Tillabéri et Agadez où la HACP intervient⁴.

3. Y. Guichaoua et M. Pellerin, « Faire la paix et construire l'État : les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali », *Étude de l'IRSEM*, n° 51, 2017.

4. Cet article s'appuie notamment sur la revue de capitalisation réalisée par la HACP en 2019 et qui offre accès à de nombreuses données sur l'organisation.

Une institution en constante adaptation

Comprendre la HACP c'est avant tout comprendre l'évolution d'une institution qui cherche à s'adapter continuellement à la nature du contexte dans lequel elle intervient. Si son histoire débute en 1994, l'institution qui existait en 2023 n'a plus grand-chose à voir avec la structure mise en place au lendemain de la signature d'un accord de paix avec les groupes rebelles.

La HACP est née en 2011 de la transformation de la Haute Autorité à la réconciliation nationale et à la consolidation de la démocratie (HARNCD), elle-même créée en 2010 sur les fondations du Haut Commissariat à la restauration de la paix (HCRP) créé en 1994. Le HCRP⁵ avait été créé avec le double mandat d'intervention dans les domaines du *peace-making* et du *peace-building*. En effet, le HCRP a non seulement été à pied d'œuvre durant la phase de négociation des accords de paix (*peace-making*) ayant mis fin à la première rébellion touarègue, mais il fut surtout très actif dans la phase de gestion post-conflit (*peace-building*). À partir de 2004, l'institution a ainsi assuré un travail de médiation avec des individus qui menaçaient de relancer un mouvement de rébellion. Ce travail de *peace-building* portait essentiellement sur la région d'Agadez.

Toutefois, dès 2006 le HCRP s'est intéressé à la région de Tillabéri en s'impliquant en particulier sur la question des conflits entre éleveurs nigériens et maliens au nord de Tillabéri⁶. En septembre 2007, l'institution lance un Projet pilote d'appui à la gestion de la transhumance transfrontalière (PAGTT) entre le Niger, le Mali et le Burkina Faso, destiné à la sauvegarde et l'accroissement de la production pastorale au Sahel.

La HACP s'inscrit pleinement dans cet héritage, avec un agenda qui dépasse de très loin celui du nord du Niger et un double mandat de construction et de consolidation de la paix. Le fait d'avoir à sa tête un colonel de l'armée, devenu par la suite général, Mahamadou Abou Tarka, s'inscrit là encore dans la continuité du HCRP qui fut en majorité dirigé par des militaires (pendant près de neuf années entre 1994 et 2005). Cette influence des militaires sur l'institution avait suscité déjà à l'époque des résistances de

5. A.-K. Saidou, « La problématique de la gestion post-conflit au Niger. Analyse de la politique de réinsertion des ex-combattants Touaregs », Université de Ouagadougou (Burkina Faso), Diplôme d'études approfondies en droit public et science politique, 2009.

6. Voir notamment « Frontière Niger-Mali : mettre l'outil militaire au service d'une approche politique », *Rapport Afrique*, n° 261, International Crisis Group, 12 juin 2018 ; Ch. Grémont, « Dans le piège des offres de violence. Concurrences, protections et représailles dans la région de Ménaka (Nord-Mali, 2000-2018) », *Hérodote*, vol. 172, n° 1, 2019, p. 43-62.

la part des anciens cadres de la rébellion, conduisant au choix de Mohamed Anako, leader de la première rébellion comme Haut Commissaire en 2005. La longévité du président Abou Tarka, à la tête de la HACP de 2011 à juillet 2023, est toutefois unique depuis 1994.

Les missions de la HACP, fixées par le décret No 2015-117/PRN du 17 février 2014, sont bien plus étendues que celles du HCRP :

- la prévention et le règlement négocié des conflits inter- et intra-communautaires ;
- la facilitation de la concertation et du dialogue entre des parties concernées par une crise ou engagées dans un conflit ;
- la gestion des processus de Désarmement, démobilisation, réintégration (DDR) de groupes pouvant causer une menace sécuritaire ;
- l'identification des actions – y compris par la discrimination positive – à mener en vue de corriger les disparités existantes entre territoires ou entre communautés, ou permettant de résoudre des problèmes d'insécurité ;
- l'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes de relèvement, mais aussi l'insertion socio-économique des communautés affectées par l'insécurité ou basées dans des zones à risques ;
- l'animation de débats sur les nouvelles formes d'insécurité et la conduite d'études, investigations ou enquêtes sur les questions de consolidation de la paix ;
- la participation au rapatriement volontaire des personnes déplacées à la suite de conflits.

Le décret de 2014 prévoit également que les plans stratégiques de la HACP et les réflexions relatives à la paix incluent des acteurs extérieurs à la HACP au sein d'un Comité technique consultatif (CTC) à la consolidation de la paix. Il est censé inclure des représentants des institutions interagissant avec la HACP (primature, ministères, Commission nationale pour la collecte et le contrôle des armes illicites [CNCCAI], etc.) et des acteurs de la société civile (Association des chefs traditionnels, Institut de recherches en sciences humaines [IRSH], Conseil national de la jeunesse, etc.). Toutefois, ce dispositif n'a jamais été vraiment fonctionnel. Pourtant, la participation d'acteurs issus de la société civile apporte des retours de type ascendants (*bottom-up*) sur les actions de la HACP ainsi que la perception qu'en ont les communautés. Elle peut également contribuer à publiciser les activités de la HACP.

La HACP comprenait jusqu'à juillet 2023 huit départements et seize divisions (contre seulement deux départements pour le HCRP). Outre les départements administratifs (Ressources humaines, Suivi évaluation, partenariat et financement), les départements techniques reflétaient l'aspiration de la HACP à couvrir l'ensemble des dimensions de la paix :

Département prévention et gestion des conflits (DPDC) ; Département relèvement et stabilisation (DRS) ; Département paix et sécurité (DPS). Un Département communication et nouvelles technologies de l'information (DCNTI) est spécifiquement dédié aux actions de communications externes de l'institution.

Le contexte de 2023 diffère sensiblement de celui qui prévalait en 2011 où le Niger sortait de la rébellion du MNJ⁷. La gestion de ce conflit ouvert avec un groupe armé aux objectifs politiques identifiés nécessitait une approche traditionnelle de gestion de conflit avec la mise en œuvre d'un accord qui incluait notamment un volet économique et un volet de DDR. Jusqu'à juillet 2023, la HACP inscrivait sa stratégie et la majorité de ses actions dans une perspective contre-insurrectionnelle puisque la plupart de ses zones d'intervention sont confrontées à la menace djihadiste. Sur les 95 projets de prévention de l'extrémisme violent analysés par une étude de ISS entre 2004 à 2019, 65 % ont pour ancrage institutionnel la HACP⁸.

Dans son document de capitalisation datant de 2019, la HACP revendique ouvertement un rôle en matière de contre-insurrection qui se déploierait en quatre niveaux :

- Un premier niveau – d'ordre militaire – ne voit la HACP qu'intervenir dans un rôle de facilitation des opérations militaires, à travers des activités civilo-militaires et une aide apportée aux forces armées pour mieux appréhender la réalité des contextes dans lesquels elles interviennent (composition sociologique, dynamiques de conflit, mise à profit des réseaux locaux de la HACP).
- À un deuxième niveau, la HACP joue un rôle plus actif au profit des forces de sécurité intérieure, pour l'instant sous-impliquées dans la lutte antiterroriste alors qu'il s'agit de leur mission plus que l'armée. Dans cette perspective, l'institution a entrepris d'appuyer les Conseils régionaux et départementaux de sécurité pour en faire « de véritables centres de décisions capables de commander des activités opérationnelles » afin de lutter contre le banditisme et les filières logistiques et de financement qui alimente les groupes terroristes⁹. Elle met également en œuvre des projets d'appui à la justice et organise dans ce cadre le dialogue entre les acteurs de la chaîne pénale antiterroriste (magistrats, policiers, gendarmes, gardes) dans le souci de judiciariser la lutte antiterroriste.
- À un troisième niveau, la HACP revendique de restaurer ou consolider le contrat social avec les communautés locales, en répondant aux aspirations socio-économiques des communautés, en veillant à assurer

7. Le Mouvement des Nigériens pour la Justice est un mouvement rebelle touareg créé en 2007. Il sera à l'origine de la deuxième rébellion au Niger qui s'est terminée par un accord de paix signé en 2009.

8. Étude internationale sur les dispositifs de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent dans l'espace francophone, 2021, ISS.

9. Extrait du discours lors de la célébration de la Concorde Nationale en avril 2023.

une justice sociale par un meilleur arbitrage des conflits locaux (afin qu'ils ne la recherchent pas auprès des individus armés) et par une protection des populations civiles dans le but de créer un écosystème favorable au rétablissement de la confiance en l'État et *in fine*, au retour de combattants repentis.

- ▀ À un dernier niveau, la HACP entreprend des réalisations d'ordre socio-économique à impact rapide permettant de témoigner d'une image positive de l'État. Les différents espaces de consultation des communautés (foras, etc.) permettent de recenser les besoins et d'y répondre le plus rapidement possible pour crédibiliser et légitimer l'action de l'État.

Une institution transversale au cœur de l'administration nigérienne

La HACP est souvent perçue comme une institution fonctionnant de manière autonome par rapport à l'administration centrale avec laquelle elle peut rentrer en concurrence. Le portage des projets la place en concurrence avec d'autres institutions comme la SDS rattachée à la primature ou le CNESS¹⁰. La HACP est également perçue comme une institution rivale du ministère de l'Intérieur, intervenant dans le périmètre de ses prérogatives, et à ce titre faisant parfois l'objet de jalousie de la part de cadres du ministère.

L'ancien président de la HACP contestait cette vision et mettait en avant la collaboration constante avec l'administration nigérienne. Cette orientation est moins celle de la haute autorité – qui pourrait *de facto* devenir une administration parallèle de l'État – que celle de son ancien président dont la priorité était de renforcer la présence et l'empreinte de l'État sur le territoire. La HACP avait pour avantage de disposer d'une souplesse organisationnelle et financière à travers le Fonds de relèvement de l'institution qui lui offrait une réactivité dont aucune autre administration ne dispose. La HACP présente également une approche holistique et transversale qui manque évidemment à chaque ministère. Elle entreprend des rapprochements, met en place des espaces de dialogue et des synergies entre acteurs étatiques généralement peu coordonnés. Le fait que le président siège au Conseil national de sécurité (CNS) et que la HACP relève de la présidence permettait à l'ancien président de se situer « au-dessus de la mêlée » et de pouvoir légitimement intervenir dans n'importe quel secteur, en concertation et au profit des ministères sectoriels. Cette position, la HACP ne pourrait pas l'occuper si l'institution devenait un ministère à part entière, option que l'ancien président HACP aurait rejetée à plusieurs reprises.

Avec le ministère de la Justice et en particulier le pôle spécialisé antiterroriste, la HACP a conduit de nombreuses activités. Lorsque le Niger faisait face à une surpopulation carcérale très importante du fait des

10. La stratégie pour la sécurité et le développement des zones Sahélo – Sahariennes (SDS Sahel-Niger) – a été élaborée en 2012. Elle dispose d'un secrétariat exécutif qui met en œuvre des projets s'inscrivant dans les axes de cette stratégie qui vise au développement économique et social de la zone sahélo-saharienne. Le Centre national d'études stratégiques et de sécurité (CNESS) est un organe destiné aux réflexions dans le domaine des relations internationales, des questions de défense et de sécurité, notamment dans une dimension prospective. Le directeur du CNESS est depuis mai 2023 membre du conseil national de sécurité.

arrestations massives opérées notamment dans le bassin du Lac Tchad¹¹, créant un risque de radicalisation des individus incarcérés souvent sans aucune charge, la HACP a entrepris d'appuyer des missions des juges d'instruction à Diffa et à Tillabéri afin de faciliter le jugement de plusieurs centaines de prisonniers. L'institution a également organisé un procès délocalisé à Diffa afin que la justice soit rendue de manière transparente devant des communautés qui suspectaient la justice de nombreux maux. La HACP a également initié des « tribunes citoyennes » réunissant forces armées, acteurs du monde la justice et autorités traditionnelles pour permettre à ces acteurs de mieux se comprendre et de fluidifier leurs relations. La revue de capitalisation de la HACP estime que ces espaces de concertation ont eu « des effets bénéfiques sur l'environnement sécuritaire dans son ensemble dans des régions comme Tillabéri ou Diffa : les communautés font davantage remonter d'informations auprès des FDS, les FDS ne regardent plus les communautés comme des suspects potentiels et sont moins enclins à recourir à la force, les relations entre la justice et les FDS sont améliorées ». Depuis plusieurs années, la HACP facilite également le dialogue entre les acteurs de la chaîne pénale antiterroriste (magistrats, policiers, gendarmes, gardes) dans le souci d'améliorer la judiciarisation de la lutte antiterroriste, afin de limiter la tentation des exécutions sommaires et pour faire en sorte que les unités qui arrêtent les individus suivent les procédures afin de faciliter le travail du pôle spécialisé par la suite. Dans l'esprit de la HACP, ces efforts ont une finalité contre-insurrectionnelle, où l'objectif est moins de se conformer au respect des droits humains que de limiter les injustices dont se nourrissent les groupes jihadistes pour recruter.

C'est avec le ministère de l'Intérieur que la transversalité est la plus recherchée, non sans créer des tensions et des jalousies sur la répartition des compétences et de budget entre ce ministère et la HACP. Toutefois, les chevauchements ont toujours été dépassés par le fait que la HACP se mettait en retrait au profit du ministère de l'Intérieur. Pour l'ancien président de la HACP, il était clair que les actions de cohésion sociale, de DDR ou de soutien à la police municipale relevaient du ministère de l'Intérieur et que la Haute Autorité doit se positionner en appui ou en force d'impulsion. La complémentarité entre ces deux institutions est illustrée par le cas de la police municipale. Le ministère de l'Intérieur, à qui revient un rôle d'encadrement (avec des encadreurs formés à cet effet issus de la police, de la garde nationale et de la gendarmerie) et d'autorisation de la création de la police municipale, joue un rôle de garde-fou tandis que la HACP appuie leur création, leur mise en place opérationnelle et leur formation.

La HACP appuyait également le ministère de l'Intérieur en soutenant la fonctionnalité des Cadres départementaux de sécurité (CDS). Elle ambitionnait de faire de ces Cadres n'ont pas seulement un outil privilégié

11. « Le Niger face à Boko Haram : au-delà de la contre-insurrection », *Rapport Afrique*, n° 245, International Crisis Group, 27 février 2017, p. 12-13.

des forces de sécurité intérieures, mais un outil de sécurité humaine, un espace où les décisions clés en matière de cohésion sociale et de dialogue sont prises. Pour ce faire, le président Abou Tarka a œuvré pour élargir la composition des CDS aux maires et aux chefs traditionnels (chefs de canton).

Au-delà de ces ministères clés, la HACP entretient des relations avec l'ensemble des ministères sectoriels qui sont chargés de la mise en œuvre d'actions que la HACP identifie sur le territoire, qu'il s'agisse de la construction d'une école ou d'un forage par exemple. Une collaboration inévitable aussi au regard des effectifs relativement modestes de la structure. C'est en particulier le cas avec le ministère du Développement communautaire et de l'aménagement du territoire dont les services déconcentrés constituent les points focaux de la HACP qui assurent la coordination, la mise en œuvre et le suivi des actions et projets sur le terrain. Cette fonction est plus ou moins bien assurée compte tenu des moyens souvent limités des services déconcentrés, en sous-effectif au regard des missions à effectuer. Cet appui au service du ministère de Développement communautaire se justifie d'autant plus qu'une partie conséquente des activités de la HACP porte sur l'appui socio-économique à impact rapide¹² (activités génératrices de revenus [AGR], relèvement).

La rivalité entre la HACP et le ministère de l'Intérieur : un faux débat ?

Dans le domaine de lutte contre-insurrectionnelle, la HACP apparaissait jusqu'en juillet 2023 de plus en plus en retrait par rapport au ministère de l'Intérieur sur deux dossiers clés : la démobilisation combattante et l'accueil des repentis d'un côté, et le dialogue intercommunautaire de l'autre. Ces deux questions sont des attributions dévolues par décret à la HACP, mais elles étaient de plus en plus officiellement prises en charge par le ministère de l'Intérieur. Depuis la mise en place de politique de reddition des combattants de Boko Haram ayant conduit à la mise en place du camp de Goudoumaria (2016), la question du désengagement des combattants jihadistes et la négociation possible avec les groupes djihadistes relevaient du ministère de l'Intérieur et de la présidence de la République. Si la politique visant à obtenir la reddition de combattants djihadistes a été poussée par la HACP – notamment dans le cadre du plan de sortie de crise de Diffa adopté par le Premier ministre nigérien –, le contenu de la politique a été défini par le ministère de l'Intérieur. En appui, la HACP a concentré ses efforts sur la facilitation de la réintégration communautaire des repentis.

12. Voir ici la présentation du Plan d'actions à impact économique rapide à Agadez (PAIERA), financé par le Fonds fiduciaire de l'UE, disponible sur : <https://trust-fund-for-africa.europa.eu> (consulté en août 2024).

Les choses ont été clarifiées avec la création début 2023 par le ministère de l'Intérieur d'une unité de coordination des programmes DDR spécifiques pour les repentis, soutenue particulièrement par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) mais aussi par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Cette unité dont le coordonnateur est un ancien directeur général du ministère de l'Intérieur est censée couvrir tous les programmes concernant les repentis à Diffa et Tillabéri, ainsi que les « projets de stabilisation », sans plus de détail sur la nature desdits projets pour la plupart soutenus par le PNUD. Des tensions étaient apparues à cette époque entre le ministère de l'Intérieur et l'ancien directeur adjoint de cabinet à la présidence, lequel avait conduit des négociations avec des cadres combattants de l'État islamique pour obtenir des trêves dans la région de Tillabéri.

Cantonner la question du DDR à un seul ministère peut paraître fortement questionnable étant donné qu'il s'agit d'une problématique transversale qui implique *a minima* les secteurs du développement communautaire, de l'éducation et de la formation professionnelle. La gestion de cette transversalité semblait *a priori* plus dans les cordes d'une organisation comme la HACP qui est pourtant restée officiellement en retrait sur ce dossier. Il est toutefois probable que d'une manière ou d'une autre la HACP soit restée *de facto* impliquée, que ce soit par l'entremise de son réseau de chargés de mission et de conseillers, mais aussi possiblement pour l'accompagnement technique et financier de certaines initiatives, notamment la réinsertion communautaire des repentis comme ce fut le cas à Diffa. Il fut question pendant un temps que la HACP s'implique plus directement, notamment lorsque le président de la HACP a organisé le forum intercommunautaire de Banibangou en 2018 et ouvertement appelé les terroristes qui voulaient déposer les armes à le faire, en mobilisant les chefs traditionnels pour accueillir les volontaires. Ce processus impliquait déjà le ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, il est probable que la HACP ait continué à assurer la responsabilité de la démobilisation des bandits¹³, en particulier dans la région de Maradi où la violence est principalement exercée par des bandits armés opérant entre le Nigeria et le Niger. En 2022, 200 bandits ont accepté de déposer les armes en échange de kits de réinsertion socio-économique. La HACP semblait désireuse de poursuivre dans cette direction ses efforts, mais tout en soulignant que ces processus de démobilisation ont un coût certain et qu'ils ne peuvent pas être conduits au détriment des autres piliers stratégiques de la HACP.

Les initiatives de dialogue communautaire, dans lesquelles la HACP a longtemps joué un rôle de premier plan, devenaient de plus en plus pilotées par le ministère de l'Intérieur. La HACP s'appuyait beaucoup sur le concours

13. Sur ce phénomène, voir notamment « Le banditisme détruit les moyens de subsistance à la frontière du Niger », *ISS Today*, 16 mai 2022 ; F. Aina, « Contested Forgiveness: Unsolicited Amnesty and the Reintegration of “Repentant” Bandits in Northwest Nigeria », *Peace Review*, vol. 35, n° 3, 2023, p. 511–523.

d'organisations non gouvernementales (ONG) locales et internationales pour agir en ce sens. Parmi les principaux partenaires de la HACP, nous pouvons citer Karkara¹⁴, le Centre pour le dialogue humanitaire¹⁵, Promédiation¹⁶ ou Garkaoua¹⁷. La HACP n'intervenait que de manière secondaire et laissait la conduite de ces dialogues se faire à l'initiative de ces ONG. Toutefois, le ministère de l'Intérieur s'était imposé en première ligne dans la conduite de ces processus, comme ce fut le cas dans la région de Tillabéri, où plusieurs dialogues communautaires ont été pilotés par les préfets et le gouverneur de Tillabéri et où, selon la HACP, ces ONG ont joué un rôle de facilitation (mise à disposition de réseaux d'acteurs, prise en charge des déplacements). Au premier semestre 2023, deux accords avaient été conclus entre les communautés peule et zarma dans les départements de Banibangou et de Ouallam (les communes de Ouallam, Tondikiwindi, Dingadjibanda et Simiri) officiellement pilotés par le ministre de l'Intérieur qui a présidé les deux cérémonies de signature des accords de paix, et assuré le suivi de ces accords à l'instar de la table ronde sur le suivi de l'accord de paix de Banibangou qui s'est tenue en mai 2023.

Dans les faits, les ONG autant que la HACP ont joué un rôle de facilitation crucial dans la négociation des accords. Il semblerait à nouveau que la volonté de mettre en avant le ministère de l'Intérieur reflète le souci de positionner la HACP en appui du renforcement de l'administration nigérienne. Lors de son discours à l'occasion de la fête de la Concorde du 24 avril 2023, l'ex-président Abou Tarka a annoncé que la HACP allait « dorénavant privilégier les transferts directs aux autorités préfectorales plutôt que les ONG pour animer les rencontres (de type fora ou dialogue communautaire) pour renforcer la crédibilité et la légitimité de l'État aux yeux des populations et non de contourner les autorités ». Ce souhait de se reposer sur les préfets plutôt que sur les ONG est cohérent avec l'aspiration permanente de l'ex-président de la HACP de marquer la présence de l'État partout sur le territoire, afin de renforcer sa légitimité tout autant que sa redevabilité auprès des populations. Se reposer sur des relais institutionnels est évidemment nécessaire parce que la pérennité de la HACP n'était aucunement garantie au contraire de ministères clés comme celui de l'Intérieur. Il paraît toutefois essentiel que les ONG conservent un rôle clé dans le déroulement du processus afin de garantir qu'il soit réellement inclusif et qu'il réponde à l'ensemble des griefs posé par les parties tant la tentation de l'État est parfois d'imposer des solutions et d'avancer rapidement au détriment de ces précautions méthodologiques clés dans tout processus de médiation. Par ailleurs, cette mise en retrait officiel de la HACP ne signifie aucunement que l'institution reste à l'écart de la conduite et de la facilitation des processus de dialogue communautaire. D'ailleurs, la HACP

14. Plus d'informations sur : <https://karkara.org>.

15. Plus d'informations sur : <https://hdcentre.org/fr>.

16. Plus d'informations sur : <https://promediation.org>.

17. Plus d'informations sur : <https://ong-garkua.org>.

cherchait à optimiser les dividendes de la paix en capitalisant sur ces accords pour réhabiliter certaines des infrastructures de base, dont les « complexes de paix » qu'elle a initialement mis en place au terme d'une ingénierie sociale développée par l'ONG Karkara, mais qui ont été détruits par les groupes jihadistes durant la dernière décennie.

Dans les faits, il apparaît que la relation entre le ministère de l'Intérieur et la HACP est particulièrement fluide et ce, en dépit de chevauchements de compétence évidents ou de certaines compétitions d'ordre budgétaire largement alimentées par le positionnement de certains partenaires extérieurs. En dépit des attelages et des missions de chacun, il semble se dégager une dynamique à savoir que la HACP a fait du soutien au ministère de l'Intérieur et à ses démembrements sur le terrain – à commencer par les Conseils départementaux de sécurité – un axe d'effort prioritaire. Cela peut s'expliquer par le fait que les prérogatives du ministère de l'Intérieur obligent la Haute Autorité à inclure systématiquement cet acteur clé, mais aussi parce que la pérennité du ministère de l'Intérieur et de son administration déconcentrée, incluant jusqu'aux chefs traditionnels, contraste avec l'avenir incertain de la HACP lié à la succession du président Abou Tarka, ou menacé par des troubles politiques à l'image du coup d'État du 26 juillet.

La HACP : un électron (relativement) libre

La HACP joue un rôle de « plaidoyer » visant à contrebalancer le narratif militaire qui prévaut au sein des autorités nigériennes et les déséquilibres qui peuvent en découler. Pour cela, la HACP, au temps du président Abou Tarka, utilisait pleinement sa place au sein du Conseil national de sécurité qui lui confère la légitimité politique suffisante.

La HACP assumait des positions peu orthodoxes par rapport aux autres responsables sécuritaires et militaires dans le pays. C'est le cas de la limitation des mesures d'interdiction prononcées au titre de la lutte antiterroriste (interdiction des motos, évacuation des îles du Lac Tchad et déguerpissement de certaines populations riveraines de la frontière nigérienne, interdiction de la culture du poivron) en mettant en avant les effets contre-productifs de ces mesures qui peuvent *in fine* profiter aux groupes terroristes. La HACP écrit à ce titre :

« [...] plusieurs notables de Mangaizé ont tiré la sonnette d'alarme au moment de la fermeture des marchés dans la zone de Ouallam-Banibangou et l'interdiction du commerce vers et en provenance du Mali sur les axes Tiloa-Mangaize, Banibangou-Aderamboukane et Abala-Menaka en ralentissant l'activité économique a poussé de nombreux jeunes dans les bras de l'État islamique. »

La HACP conduit également un travail de sensibilisation et de formation d'éléments des forces armées sur la nécessité d'éviter de commettre des abus dans le cadre des opérations antiterroristes. Si ces forces ont été mises en cause dans plusieurs cas d'abus présumés contre des populations civiles ces dernières années, de fait la fréquence de ces accusations est bien plus faible qu'au Mali et au Burkina Faso. S'il est évidemment difficile d'attribuer ce mérite à la seule HACP, on peut soutenir que les sensibilisations en matière de respects des droits de l'homme ont plus de poids lorsqu'elles émanent d'une institution nationale qui joue un rôle dans la lutte contre insurrectionnelle et qui est légitime pour expliquer en quoi les violences contre les civiles peuvent aggraver le contexte sécuritaire, que lorsque le message émane d'une ONG ou d'un État étranger.

Un élément clé du plaidoyer de la HACP porte sur le principe de « discrimination positive », spécifiquement mentionné dans le décret portant création de l'institution en 2014. De fait, le Niger s'est toujours distingué par une politique de plus grande inclusion des populations nomades dans les affaires du pays¹⁸. La création du « ministère des Affaires sahariennes et nomades » après l'indépendance témoigne de cette spécificité. Si le Niger n'a pas échappé aux rébellions portées par ces populations nomades, la nécessité d'adopter des mesures spécifiques au profit de ces populations et de corriger des inégalités structurelles liées à leur quasi-exclusion et leur sous-représentation au sein des institutions étatiques s'est rapidement imposée au lendemain de la première rébellion. Dans un contexte de méfiance accrue entre les communautés, le constat dressé par l'ex-président de la HACP est que la sécurisation des zones insurrectionnelles serait mieux assurée par des populations originaires de ces zones. Or, ces zones étant majoritairement nomades – qu'il s'agisse du nord de Tillabéri ou de Diffa – les nomades devaient donc être mieux représentés au sein des forces armées. Sous l'impulsion de la HACP, des recrutements spécifiques au sein de ces communautés ont été réalisés dans les zones nomades de Tillabéri, Tahoua et Diffa. Pour le cas de Diffa en particulier, les retours sur le terrain soutiennent que ce recrutement a eu des effets directs sur la sécurité de la région.

18. Y. Guichaoua et M. Pellerin, « Faire la paix et construire l'État : les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali », *op. cit.*

La bande sud du Niger : nouvel espace de prévention de la HACP

Depuis 2011, la croissance des activités de la HACP témoigne de l'évolution du contexte sur le terrain. Contrainte de s'investir simultanément sur plusieurs fronts insurrectionnels, entre les frontières libyenne, malienne et nigériane, la HACP s'est adaptée et a cherché les moyens de gagner la paix. Une partie de son succès passe par la cooptation d'acteurs clés dans les régions où elle intervient, une stratégie qui n'est pas l'apanage de la HACP et que l'on retrouve dans de nombreuses institutions centrales au Niger, en particulier à la primature et à la présidence.

Cette cooptation expose la HACP à l'accusation récurrente « d'acheter la paix sociale », autrement dit de favoriser une solution d'urgence et temporaire au détriment d'une stratégie plus pérenne. Cela constitue *de facto* un moyen rapide et attractif de conserver un lien avec des notabilités locales dans un contexte où celles-ci sont dans l'orbite des groupes djihadistes. Cette solution avait un coût conséquent, celui de la prise en charge mensuelle de plus de 1 000 conseillers et chargés de mission de la HACP sur l'ensemble du territoire. Ces individus constituaient autant de relais locaux permettant à la HACP de s'informer et d'être informée de l'évolution des contextes locaux, mais pas seulement. Nombre d'entre eux étaient des personnalités que le régime du PNDS a cherché à contenter pour des raisons politiques. Ils servaient à consolider la stabilité du régime mais sans représenter de réelle utilité pour la stabilisation locale des contextes. Cette charge financière de la HACP se faisait au détriment des moyens budgétaires que l'organisation aurait pu consacrer à d'autres projets. Comme nous l'avons souligné, un grand nombre de ces personnels a été limogé au lendemain du coup d'État de juillet 2023.

La HACP s'intéressait également à des zones dites de « prévention » où la violence est le fait de bandits et où la présence de djihadistes est encore limitée. Cela traduit la volonté de l'ancien président de la HACP de dépasser ce rôle pour chercher à prévenir la dégradation du contexte sécuritaire. Depuis 2021, sur instruction de l'ancien président de la République Mohamed Bazoum, la HACP avait développé ses activités sur la bande sud du Niger, frontalière du Nigeria, en mettant l'accent sur la nécessité de prévenir les conflits agropastoraux et de restaurer les populations pastorales dans leurs droits. L'accent nouveau mis par les autorités sur la crise du pastoralisme et la nécessité d'y trouver des

solutions durables a été confirmé par les discours des anciens présidents Bazoum et Abou Tarka lors de l'édition 2021 de la cure salée dédiée à la résolution de la crise du pastoralisme au Niger¹⁹.

Dans la bande sud du Niger, la HACP avait initialement joué un rôle de plaidoyer auprès des conseils départementaux de sécurité pour les sensibiliser à la cause pastorale afin d'éviter que la dynamique de conflits dans cet espace ne se transforme suivant le schéma observé dans le nord de Tillabéri. La HACP a utilisé le financement du Centre de crise du ministère des Affaires étrangères français pour entreprendre ce travail dans plusieurs départements (Guidanroumdji, Madarounfa, Madaoua, Konni). Des micro-projets agropastoraux et socio-économiques ont été initiés dans ce cadre, des missions de sensibilisation ont été conduites dans la région et un forum transfrontalier Niger-Nigeria²⁰ réunissant les acteurs concernés par la transhumance pastorale a été organisé à Maradi en 2022.

Afin de s'assurer que les conseils départementaux de sécurité tiennent compte de la perception des populations locales et de leurs représentants, la HACP avait élargi ces conseils en incluant la participation des maires, chefs traditionnels et procureurs délégués ou présidents de Tribunaux de première instance. Cette concertation locale a conduit à la conduite d'actions positives, à l'instar de l'escorte des éleveurs nigériens depuis le territoire nigérian pour sécuriser leur remontée de transhumance à Bangui²¹, Madaoua²² et Madarounfa²³ face au risque qu'ils soient la cible des groupes de bandits nigériens ou que leur remontée occasionne des affrontements avec les communautés agricoles.

À partir de juillet 2023, un projet financé par l'Agence française du développement (AFD) devait se focaliser sur l'amélioration de la cohésion sociale entre acteurs agropastoraux, notamment par la mise en place d'espaces de concertation et à travers la sécurisation des espaces pastoraux (bornage des aires de pâturage et des zones de passages, et déguerpissement des populations qui les occupent).

Cette inclusion des représentants des populations locales semble nécessaire pour rééquilibrer les perceptions que les représentants de l'État ont du contexte sécuritaire, et pour leur prise en compte des contraintes qui pèsent sur les épaules des communautés qui vivent cette insécurité. En revanche, on peut évidemment objecter que les chefs traditionnels et les élus locaux sont parfois des acteurs partiels, que ce soit politiquement ou sur le plan communautaire, et que leur inclusion ne suffit pas à assurer une appréciation totalement objective de la situation. La HACP pourrait œuvrer

19. « Niger : le président Bazoum encourage les communautés de la zone à renforcer la paix, l'unité et la cohésion pour le bien-être des populations », Agence nigérienne de presse (ANP), 19 septembre 2021.

20. « Forum transfrontalier Niger-Nigeria : la lutte contre le banditisme armé dans la bande sud-ouest du Niger à l'ordre du jour », ANP-ONEP (Office national d'édition et de presse), 29 mars 2022.

21. Bangui est une commune rurale du département de Madaoua.

22. Située au sud de la région de Tahoua.

23. Madarounfa est un département de la région de Maradi.

à inclure des représentants issus de la société civile pour affiner encore la manière dont les populations locales sont représentées.

Pérenniser l'existence de la HACP : la question de l'omniprésence de son président

Depuis la mise en place de l'institution et la nomination du général Abou Tarka comme président, elle souffre d'une relation de dépendance à ce dernier. L'institution était fortement personnalisée par son président qui assumait plusieurs fonctions simultanément : membre du conseil national de sécurité chaque semaine, procureur militaire, conseiller du président. Depuis plusieurs années, la perspective de son départ éventuel menace la viabilité de l'institution. Son influence politique tant à l'époque du président Issoufou que celle du président Mohamed Bazoum explique largement l'influence de la HACP dans le processus de décision nigérien. Il était, au-delà de ces différentes charges, l'un des architectes de la politique antiterroriste du Niger depuis le début de la décennie 2010. À un niveau plus politique, il avait su bâtir la renommée de cette institution auprès des partenaires techniques et financiers. La HACP, pour reprendre les termes de certains analystes interviewés à Niamey en 2023, était devenue l'une des « machines à cash » du « régime PNDS-Terraya » (Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme).

Sans successeur désigné, la HACP risquait de perdre cette position d'influence qui est essentielle au succès de l'institution. Sans capacité à siéger au Conseil national de sécurité, sans capacité à résister à la pression de ministres ou de gouverneurs, la HACP risquait de voir son rôle réduit à une simple agence d'exécution de projets. L'engagement personnel du président Abou Tarka a joué pour beaucoup dans le succès de la HACP depuis 2011, à la fois à travers sa capacité à imposer l'institution sur les dossiers les plus sensibles touchant à la paix, mais aussi en réussissant à attirer les partenaires techniques et financiers au point que ceux-ci se tournent désormais naturellement vers la HACP pour la mise en œuvre de leurs projets. Ces deux acquis risquaient également d'être remis en question le jour où le président Abou Tarka quittera ses fonctions. Dans les faits, Abou Tarka, qui n'a pas reconnu le putsch du 26 juillet, a été radié de l'armée et est recherché par les autorités.

Cette personnalisation conférait *de facto* un poids à l'ex-président de la HACP peut-être trop important. Le réseau de conseillers et chargés de mission était davantage celui du président que celui de l'institution. Certaines

orientations prises pouvaient également souffrir d'un déficit de concertation interne, faute de personnels disposant d'une vision politique et d'une vision d'ensemble permettant de contrebalancer les positions du président. Un acteur au sein de la HACP devrait endosser un rôle de contrepoids afin d'apporter la contradiction sur les orientations prises par la structure ou son président. De ce point de vue, le choix du président de la HACP et d'autres acteurs du gouvernement nigérien de soutenir le MSA et le GATIA au Mali en 2017-2018 a beaucoup pesé dans la perception que les communautés peulhes ont du président. Si cela tient pour partie au fait que le président est lui-même issu de la communauté touarègue, c'est aussi très largement en raison du soutien apporté à ces groupes qui, sous couvert de lutte antiterroriste, ont soldé des comptes personnels à base communautaires avec la communauté peulh au nord de Tahoua et au nord de Tillabéri.

Par ailleurs, la volonté constante de la HACP de renforcer l'empreinte de l'État sur le territoire, y compris dans des zones sous influence djihadiste, a pu mettre involontairement certaines notabilités locales en danger. Associés à la HACP, certains se sont retrouvés exposés aux représailles de ces groupes sans que l'État nigérien soit en capacité de leur apporter une protection suffisante. La sensibilité au conflit devrait être mieux intégrée dans le fonctionnement quotidien de l'institution. Le déficit de certaines compétences humaines et techniques en interne est le corollaire de cette personnalisation excessive de l'institution. La plupart des départements de la HACP sont encore loin d'être pleinement opérationnels, faute de capacités techniques et financières ou de ressources humaines suffisamment formées et expérimentées. Le suivi-évaluation, qui constitue une priorité compte tenu du nombre important de projets de PTF mis en œuvre par la HACP, reste encore lacunaire notamment parce qu'il est opéré à l'échelle des projets sans coordination d'ensemble permettant de nourrir la réflexion stratégique d'ensemble de la HACP, de mesurer l'atteinte de ses objectifs globaux et d'adapter la stratégie et les actions en fonction des informations collectées. Le suivi des actions constitue une des principales lacunes – et donc des défis à relever à l'avenir – pour la HACP.

La présence de la HACP au niveau local est souvent indirecte ou ponctuelle, et souvent minimisée ou méconnue. Les services déconcentrés du ministère de Développement communautaire et de l'aménagement du territoire suivent certaines activités des projets portés par la HACP mais ne représentent guère l'institution. Par ailleurs, ces suivis locaux ne sont pas suffisamment remontés et capitalisés au niveau central par la HACP pour apprécier la portée de ses actions ni leur réception par les communautés. Les relais locaux de la HACP sont par ailleurs mobilisés au gré des besoins sans engagement permanent au profit de l'institution. Les délégués régionaux recrutés sont ciblés dans les communautés selon les besoins du moment pour jouer un rôle au sein de leurs communautés mais sans engagement continu ni aucune coordination nationale, ce qui nuit là encore à la capacité de l'organisation à capitaliser sur les succès et les échecs de ses actions locales.

Ce déficit de représentation locale explique en grande partie le déficit de visibilité de la HACP au niveau local.

Ces défis ont tous été identifiés dans le cadre de la revue de capitalisation de l'expérience de la HACP en 2019. Plusieurs partenaires clés de la HACP – à commencer par la coopération danoise DANIDA et l'AFD – avaient jusqu'en 2023 au moins entrepris d'accompagner des réformes institutionnelles majeures pour assurer la pérennité de la HACP. Deux chantiers d'importance comptaient particulièrement pour la HACP : la construction de son nouveau siège, et la révision rapide des textes réglementaires permettant de clarifier les attributions, le fonctionnement et l'organigramme de l'institution. Fondamentalement, la question de fond qui se pose pour l'avenir de la HACP consiste à savoir si elle doit rester une organisation souple et réactive permettant disposer d'une grande latitude budgétaire pour s'adapter continuellement aux changements sur le terrain, ou devenir une agence de mise en œuvre de projets portés par des partenaires extérieurs. Si certains partenaires semblaient pousser dans cette direction à la veille du coup d'État, cela risquerait de faire perdre à la HACP ce qui fait sa singularité au niveau régional, voire mondial.

Un « modèle » à suivre dans la sous-région ?

Au Sahel et à travers le monde, peu d'institutions ressemblent à la HACP. Sur le plan international, deux institutions disposent de missions ou d'une structure semblables à la HACP : l'Office of the Presidential Adviser on the Peace Process (OPAPP) aux Philippines²⁴, et l'Office of the High Commissioner for Peace (OHCP) en Colombie²⁵. L'exercice de capitalisation de l'expérience de la HACP analyse ces trois institutions et identifie certaines similitudes : le rattachement de l'OPAPP et l'OHCP à la présidence de la République ou le choix d'un militaire à la tête de l'OPAPP qui l'expose à des critiques ou la promotion d'une approche « par le bas » pour l'OHCP et l'OPAPP. Ces deux organisations ont été créées pour mettre en œuvre un processus de paix mais ont évolué pour intégrer des approches de prévention des conflits et s'attacher à couvrir des zones non concernées par le conflit.

Au Sahel, le Mali comme le Burkina Faso souffrent de l'absence d'une institution semblable. La situation sécuritaire qui prévaut dans ces deux pays justifierait pourtant de disposer d'une structure qui soit en capacité d'intervenir différemment localité par localité selon que le contexte justifie une approche préventive, de gestion de crise ou de stabilisation, disposant de relais locaux parmi les communautés et leurs représentants, et qui soit en capacité institutionnelle d'interagir directement avec le chef de l'État à la faveur d'un portage politique de haut niveau.

Au Burkina Faso, depuis 2020, plusieurs conseillers du président Kaboré et de l'ANR ont cherché à s'inspirer d'expériences promues par le Niger, à commencer par les « camps de repentis » en référence au camp mis en place à Goudoumaria. Au temps du président Damiba, le ministre de la Réconciliation nationale reconnaissait l'utilité de disposer d'une institution similaire dans le pays. Pourtant, rien n'a été entrepris permettant d'avancer dans la même direction. L'existence du Haut Conseil pour la réconciliation et l'unité nationale (HCCRUN) n'était en rien comparable à la HACP, le HCCRUN étant surtout focalisé sur les réparations des victimes du régime Compaoré dans une perspective de réconciliation nationale d'ordre politique. En janvier 2021, la mise en place par le président Kaboré d'un ministre chargé de la réconciliation nationale, Zéphirin Diabré, laissait augurer d'une évolution institutionnelle comparable à celle du Niger, mais *in fine*, la mission du ministre avait vocation à ne durer qu'un an et s'achever par un

24. Plus d'informations sur : <https://peace.gov.ph>.

25. Voir Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016, disponible sur : <https://peacemaker.un.org>.

Forum national de réconciliation. Cette logique voulant qu'un événement national permette d'enclencher une dynamique de paix à travers le pays est fondamentalement différente de celle qui sous-tend l'action de la HACP, à savoir que la paix se construit village par village sur la base d'actions locales. La mandature du ministre Yero Boly, nommé en janvier 2022, a été marquée par une relative inflexion avec la priorisation d'approches locales de dialogue destinées à rechercher la paix entre les communautés locales en vue de favoriser le désengagement armé de certains djihadistes. Le ministre faisait reposer son action sur des cadres de dialogue locaux dont c'était l'unique mandat. L'arrivée du président Traoré a mis un terme brutal aux initiatives du ministère et les cadres de dialogue locaux ont disparu. Cela traduit le très faible ancrage institutionnel de ce ministère récent et très faiblement doté en ressources humaines, qui n'est en rien comparable avec la HACP qui a su prouver sa continuité – certes dans un contexte politique et sécuritaire moins tourmenté qu'au Burkina Faso.

Le Mali ne dispose pas non plus de structure semblable qui œuvre pour la consolidation de la paix de manière continue depuis 1990, encore moins depuis 1963. Le Commissariat au Nord, créé spécifiquement pour la mise en œuvre du Pacte national en 1992, ainsi que l'ADN (Agence de développement pour le nord du Mali) auraient pu constituer des instruments semblables s'ils n'avaient pas perdu de leur légitimité avec la nomination à leur tête d'acteurs qui souffraient d'un manque d'inclusivité puisqu'appartenant à la communauté Imghad traditionnellement rivale des Ifoghas au nord du Mali, et spécifiquement à Kidal.

À la différence du Mali, les autorités nigériennes avaient toujours veillé à ne pas faire du HCRP une institution au profit d'un groupe ethnique ou d'une région particulière. Après la rébellion de 2012, le gouvernement malien a entrepris de renommer en 2016 l'ancien Commissaire du Nord Mahamadou Diagouraga au poste de « Haut Représentant du président pour l'Application de l'accord d'Alger ». La nomination de cette personnalité reconnue pour sa contribution à la paix au lendemain de la rébellion des années 1990 aurait pu donner naissance à une dynamique de consolidation de paix permettant la naissance d'une agence dédiée à cela. Toutefois, il n'a toutefois jamais réussi à s'imposer aux autres acteurs institutionnels maliens et fut longtemps dépourvu de prérogatives réelles.

La Mission d'appui à la réconciliation nationale (MARN) créée en 2017 pour appuyer les efforts du ministre de la Réconciliation n'a jamais réussi à prendre l'envergure souhaitée. La logique de sa création est d'avoir une approche nationale des enjeux de paix, qui englobe la situation du nord avec l'accord pour la paix d'Alger et la situation au centre du pays. En 2021, l'adoption d'un schéma directeur de la réconciliation nationale par le ministère de la Réconciliation traduisait la volonté de systématiser l'approche en matière de prévention, gestion de conflits et réconciliation nationale sur l'ensemble du territoire, y compris dans les régions du sud du pays. Sept piliers ont été

retenus qui sont en grande partie semblables à ceux qui structurent l'action de la HACP. Un dispositif de coordination pyramidal a été pensé. Au niveau communal, les Comités communaux de réconciliation (CCR) rendent compte des activités aux ERAR (Équipe régionale d'appui à la réconciliation) qui réfèrent dans chaque région aux gouverneurs. Au niveau national, la MARN assure la coordination d'ensemble. L'édifice institutionnel autant que le contenu du schéma directeur indiquaient une volonté d'aborder les questions de paix de manière holistique mais la mise en œuvre reste encore très incertaine. Dans certaines communes, les CCR ne sont pas encore mis en place ou n'ont qu'une existence symbolique compte tenu de leurs difficultés d'accéder à certaines zones, en particulier dans les zones exposées à des situations insurrectionnelles. Les ERAR semblent pour l'instant davantage être des structures de suivi de ce que les acteurs locaux (communautés, ONG) entreprennent sans nécessairement prendre leur relais.

Conclusion

La HACP a progressivement gagné ses galons dans tout le Sahel en tant qu'institution de référence pour les questions relatives à la promotion de la paix. Elle a également suscité des fantasmes, consistant à percevoir cette institution comme l'alpha et l'oméga de la paix au Niger. Nous avons au contraire montré que ses missions se font avec et au profit de l'administration nigérienne qu'elle essaye de mobiliser autour d'objectifs de cohésion et de justice sociale que la HACP considère comme essentielles dans une perspective contre-insurrectionnelle. Son portage politique couplé à un mandat transversal, une légitimité gagnée auprès des partenaires extérieures, une grande souplesse financière et un président charismatique portant une vision globale pour la quête de la paix au Niger sont les ingrédients d'une recette couronnée de succès jusqu'ici.

Reste que la HACP est institutionnellement et politiquement fragile en raison notamment de la dépendance de l'institution à son président. Aujourd'hui dirigée par une nouvelle personnalité issue de l'armée, la HACP risque d'être à nouveau modelée par les orientations de son nouveau président, le général de brigade Amadou Diddili. Reste à savoir si la rupture voulue par la CNSP avec les pratiques du PNDS, dont certaines de la HACP en faveur du dialogue avec les groupes armés et de la discrimination positive au sein de l'armée, résistera à l'épreuve du temps.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org