



Résumé exécutif

Projet d'appui à la stabilisation de l'Est du Burkina Faso (STABEST)

BFA1900811

Burkina Faso

Auteurs : Guillaume Lacaille (chef d'équipe) et Agnès
Kaboré (consultante associée)

Organisation : **COTA asbl**

Date du rapport de la revue : Avril 2022

1 Présentation de l'évaluation

Le STABEST a été mis en œuvre par Enabel au Burkina Faso de novembre 2019 à août 2021. Il visait à renforcer les capacités des unités mobiles de la police et de la gendarmerie dans la région de l'Est du Burkina Faso tout en contribuant à renforcer la confiance entre ces unités et la population.

L'évaluation finale de cette action a été conduite par deux experts indépendants mobilisés par COTA entre les mois de février et avril 2022. Ces experts ont d'abord réalisé une analyse documentaire sur la base de 237 documents pour définir une matrice d'évaluation et les hypothèses à vérifier lors de la mission de terrain qui a été menée du 1^{er} au 11 mars 2022. Au total, 46 entretiens à Ouagadougou et à distance, complétés par deux focus groups avec des bénéficiaires directs, ont permis de collecter les informations menant aux résultats d'évaluation présentés dans ce rapport. Celui-ci se conclut par une liste d'enseignements tirés et de recommandations aux parties prenantes.

2 Résultats et conclusions

Le Burkina Faso fait face à une crise sécuritaire depuis 2014, avec une augmentation initiale de la criminalité ordinaire qui a favorisé l'implantation de groupes djihadistes venus du Mali à partir de 2016. Les forces de défense et de sécurité nationales, trop fragiles et mal réparties sur le territoire n'ont pas pu freiner cette dynamique.

En novembre 2018, le président Roch Marc Christian Kaboré a demandé un soutien de l'UE dans le domaine de la sécurité. En réponse, une stratégie de soutien intégrée de l'UE pour le Burkina Faso a été formulée. Sa priorité a porté sur la fourniture d'un appui d'urgence au renforcement de la sécurité dans les zones exposées au terrorisme. L'un des résultats de cet effort a été le STABEST, une action financée à hauteur de 4 millions d'euros par l'IcSP et mise en œuvre par Enabel entre novembre 2019 et août 2020. Elle visait à renforcer les capacités des unités mobiles de la police et de la gendarmerie de la Région de l'Est tout en contribuant à consolider la confiance entre ces unités et la population.

Au cours des 22 mois de mise en œuvre du STABEST, Enabel et ses partenaires, dont la police fédérale belge et l'organisation Promédiation, ont formé et équipé 280 membres de la compagnie républicaine de sécurité et de l'escadron de gendarmerie mobile basés à Fada-Ngourma. Des activités ont également été menées pour améliorer la coordination régionale des forces de défense et de sécurité et la confiance de la population envers ces forces à travers des cadres de concertation et des activités de développement réunissant policiers, gendarmes et civils. Le ministère de la Sécurité a présidé la structure de pilotage du STABEST organisée suivant les réunions régulières d'un comité de pilotage stratégique et d'un comité opérationnel.

La spécificité de l'approche retenue pour le STABEST est que l'action devait renforcer les capacités d'unités existantes des forces de sécurité intérieure qui agissent en seconde ligne en soutien des commissariats de police et des brigades de gendarmerie territoriale dans une région menacée mais non encore déstabilisée par les groupes djihadistes. Des choix particuliers pour sa mise en œuvre caractérisent aussi cette action. Une moitié de la formation a été dispensée conjointement aux policiers et aux gendarmes. Le contenu de l'enseignement a été adapté du curriculum national et prodigué par des formateurs nationaux ayant reçu un soutien pédagogique préalable d'experts de la police belge. Les équipements fournis devaient répondre à un équilibre coût/performance adéquat et ils ont été accompagné de lots de pièces de rechange pour favoriser leur maintenance.

2.1 Critères de performance

Critère CAD	Score ¹	Justification
Pertinence	A - Très Bien	Les résultats recherchés par le STABEST ont été très pertinents au regard des besoins des FSI pour protéger la population de la Région de l'Est et de la vision établie par les autorités nationales à l'issue du Forum sur la sécurité de 2017. Ils répondaient précisément aux principes d'assistance au secteur de la sécurité affichés dans les stratégies de l'UE.
Cohérence	B - Assez Bien	Le STABEST s'est inscrit en complément d'autres actions européennes de renforcement des capacités des FDS, profitant de l'expérience particulière d'Enabel dans le pays, mais peu de synergies ont été réalisées avec ces actions et celles d'autres partenaires internationaux.
Efficienc	B Bien	Le mode de gestion appliqué par Enabel pour ce projet a très largement satisfait les responsables nationaux et de l'UE concernés. L'apport de la POLFED et de partenaires extérieurs a été positif malgré leurs contraintes respectives. En revanche, l'absence de visibilité du projet et de mesure de ses réalisations l'a exposé aux critiques.
Efficacité	B Bien	Les unités mobiles soutenues par le STABEST ont acquis les moyens de mieux protéger la population de la Région de l'Est, avec des autorités politico-administratives sensibilisées aux enjeux de coordination et une population mieux informée des capacités et contraintes des FSI.
Impact	B Bien	Les membres des unités mobiles sont plus capables et confiants dans leur capacité à remplir leurs missions d'une manière mieux coordonnée mais la population ressent les limites de ces améliorations dans un environnement sécuritaire qui s'est rapidement dégradé sous l'effet de nombreux autres facteurs.
Durabilité	B - Assez Bien	Le projet se distingue d'autres actions de soutien aux FSI par la capacité donnée aux responsables nationaux de maintenir et généraliser ses effets dans la durée. Cette durabilité dépend cependant de la mise en œuvre d'une réforme du secteur de la sécurité et d'une vision stratégique qui n'étaient pas encore établies à l'issue du projet.

¹ La notation est effectuée sur une échelle de quatre points: A (vert) = très bien, B (jaune) = bien, C (orange) Problèmes, D (rouge) Carence graves

Les principaux résultats de l'évaluation sont les suivants :

Pertinence et Cohérence

- Les résultats recherchés par le STABEST étaient très pertinents au regard des besoins des forces de sécurité intérieure pour protéger la population de la Région de l'Est et de la vision établie par les autorités nationales à l'issue du Forum national sur la sécurité de Ouagadougou de 2017. Ils répondaient précisément aux principes d'assistance au secteur de la sécurité affichés dans les stratégies et politiques de l'UE.
- Le STABEST a profité de l'expérience particulière d'Enabel dans le pays et il s'est inscrit en complément d'autres actions européennes de renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité burkinabè. Cependant, malgré les intentions affichées par l'UE, peu de synergies ont été réalisées entre toutes ces actions et celles d'autres partenaires internationaux par manque de coordination stratégique réelle de l'assistance internationale.

Efficiences

- Le mode de gestion appliqué par Enabel pour ce projet a très largement satisfait les responsables nationaux et de l'UE concernés. L'apport de la police fédérale belge et de partenaires extérieurs a été positif malgré leurs contraintes respectives. En revanche, l'absence de visibilité institutionnelle du projet et de mécanisme de mesure vérifiable de ses réalisations l'a exposé aux critiques.
- Les inputs étaient de bonne qualité, les outputs ont été fournis dans les délais envisagés considérant la survenue de la crise du COVID et le budget a été géré de manière rationnelle. Les participants aux comités opérationnels soulignent l'efficacité de la gestion administrative fondée sur des procédures rapides et flexibles.

Efficacité

- Le projet a atteint dans une large mesure les objectifs de la formation. La maîtrise technique des unités mobiles a significativement progressé et une nouvelle cohésion a été créée entre des policiers et des gendarmes qui ne se côtoyaient pas précédemment. Leurs témoignages démontrent qu'ils sont plus confiants en leurs capacités individuelles. Les modules des partenaires d'Enabel ont aussi apporté une prise de conscience nouvelle des enjeux complexes du rapprochement avec la population.
- Le projet a atteint les objectifs liés à la fourniture d'équipement. La quantité de matériels livrés a été conséquente et ils sont utilisés quotidiennement lors d'interventions extérieures et pour la garde des emprises de la police et la gendarmerie. A l'issue du projet, les deux unités mobiles peuvent désormais projeter rapidement et de manière mieux coordonnée plus de volume de personnel et durer davantage sur le terrain grâce aux moyens de protection, de surveillance et de bivouac nocturne. En revanche, ce matériel ne suffirait pas en lui-même à contrer une attaque massive d'un groupe djihadiste sur un détachement de FSI.
- Le projet a atteint d'une manière modérée les objectifs de renforcement de la coordination. Les responsables participant en 2020 au comité de coordination régionale des FDS présidé par le gouverneur de région ont reçu 70% des enseignements attendus et des nouvelles compétences ont été diffusées. Des exemples significatifs d'amélioration de cette coordination ont été apportés mais une remise à niveau globale des nouveaux responsables en poste en 2022 serait nécessaire pour préserver ces acquis.

- Le projet a modérément atteint les objectifs de renforcement de la confiance de la population envers les FSI.

Des réunions de concertation ont eu lieu pour trois communes, dont Fada-Ngourma. Ces réunions ont révélé la grande méfiance initiale qui existait entre les parties mais les débats ont été riches et francs. Pour beaucoup de civils, il s'agissait de leur premier dialogue avec des porteurs d'uniforme. Les réunions et des activités de développement mises en œuvre sur la base de ce dialogue ont été positivement perçues. Cependant, elles sont intervenues en fin de projet et n'ont pas été assez nombreuses pour induire un changement durable et toucher une masse critique de la population.

Impact et durabilité

- En termes d'impact du STABEST, les membres des unités mobiles sont aujourd'hui plus capables et confiants dans leur capacité à remplir leurs missions d'une manière mieux coordonnée mais la population ressent les limites de ces améliorations dans un environnement sécuritaire qui s'est rapidement dégradé sous l'effet de nombreux autres facteurs.
- Le projet se distingue d'autres actions de soutien aux FSI par la capacité donnée aux responsables nationaux de maintenir et généraliser ses effets dans la durée. Cette durabilité dépend cependant de la mise en œuvre d'une réforme du secteur de la sécurité et d'une vision stratégique qui n'étaient pas encore établies à l'issue du projet.

2.2 Questions spécifiques

Enabel a complété la grille d'évaluation « performance » organisée selon les critères CAD par trois questions spécifiques liées à la formation, aux équipements et au M&E. Les réponses apportées reprennent des informations analysées dans la grille d'évaluation mais elles présentent des détails significatifs :

QS1 – Degré de qualité des formations : Les modules et le contenu ont répondu aux besoins des bénéficiaires. L'apport du STABEST a été souligné dans le renforcement de la confiance collective, de la connaissance de l'environnement opérationnel et de la prise d'initiative. Il y a eu un volume conséquent d'enseignements portant sur des thèmes transversaux, comme les violences fondées sur le genre ou le respect des sensibilités liées aux communautés vulnérables.

QS2 – Degré de qualité des équipements : Les membres des unités mobiles de Fada-Ngourma partagent la même appréciation des différents types de matériel. Les équipements de protection individuelle, de bivouac et les motos répondent aux conditions rencontrées quotidiennement. En revanche, l'usage du véhicule blindé reste rare et les équipements sophistiqués ne sont pas de gammes adaptées aux besoins réels.

QS3 – Existence de mécanismes de suivi : Le STABEST n'a pas bénéficié d'un système de suivi des progrès avec des indicateurs de performance, de mobilité et d'utilisation du matériel. Les indicateurs utilisés durant la mise en œuvre du projet ne reposaient pas sur des *baselines* ou des cibles, en partie en raison de la difficulté d'obtenir des informations régulières sur l'activité opérationnelle des bénéficiaires.

3 Conclusion

Il apparaît que l'approche spécifique élaborée pour le STABEST au Burkina Faso ait satisfait les bénéficiaires directs et ait été conforme aux principes de soutien dans le domaine de la sécurité promus par l'UE. L'action a bien renforcé les capacités et la confiance de deux unités mobiles de la Région de l'Est alors que celle-ci n'était pas encore déstabilisée par les groupes djihadistes. Le STABEST a eu un impact particulièrement significatif sur la cohésion de membres des forces de sécurité jusqu'alors placées dans une logique de rivalité. Ce faisant, il a contribué à atténuer la tendance négative résultant en une para-militarisation des FSI pour la lutte contre le terrorisme au détriment des tâches de sécurisation de la population.

4 Recommandations

Autorités nationales

1. Finaliser et appliquer une stratégie nationale intégrée de sécurité intérieure qui serve de cadre de référence aux programmes de soutien comparables au STABEST.
2. Concevoir des plans de modernisation et de montée en capacité spécifiques pour la police et la gendarmerie avec des objectifs bien définis.
3. Élaborer un plan d'extension du modèle STABEST aux régions menacées par le terrorisme et de consolidation des résultats positifs du projet déjà obtenus.
4. Développer un mécanisme de suivi des résultats de la montée en capacité des forces de sécurité intérieures avec les principaux partenaires internationaux.
5. Renforcer l'engagement du ministère en charge de la Sécurité sur le mécanisme institutionnel national de coordination des partenaires.

Union européenne

6. Continuer à promouvoir politiquement une responsabilité plus centrale des forces de sécurité intérieure dans les régions menacées par le terrorisme.
7. Renforcer la capacité de la délégation de l'UE à jouer un rôle structurant dans le cadre de dialogue sectoriel « sécurité et défense » au Burkina Faso.
8. Contribuer à l'identification des indicateurs du mécanisme de suivi des résultats de la montée en capacité des forces de sécurité intérieure.

Enabel

9. Continuer à mettre en œuvre des projets dans le renforcement des FSI sur la base de l'expérience acquise grâce au STABEST.
10. Collaborer avec le ministère en charge de la Sécurité et la délégation de l'UE à l'identification des indicateurs de suivi des résultats.
11. Construire un narratif clair et démontrable du STABEST qui souligne la valeur et les limites de son approche particulière.
12. Considérer inclure un point focal au ministère en charge de la Défense nationale pour améliorer l'ancrage institutionnel d'actions bénéficiant conjointement à la police et la gendarmerie.
13. Proposer des nouvelles actions pour consolider le système de formation des forces de sécurité intérieure burkinabè pour prolonger les effets du STABEST.
14. Mettre en place un dispositif de suivi des performances en usage réel des équipements fournis par le STABEST.
15. Trouver les moyens de continuer le dialogue entre forces de sécurité intérieure et population en prolongeant les activités de développement et les cadres de concertation du STABEST.

5 Leçons apprises

L'évaluation du STABEST souligne plusieurs enseignements à considérer par les autorités nationales du Burkina Faso, par Enabel et par l'UE :

- **L'importance de continuer à renforcer les capacités des FSI à protéger la sécurité et les droits de la population :** Bien que le STABEST ne soit pas un programme de développement ou de lutte antiterroriste, sa pertinence reste grande et son importance vérifiée pour prévenir l'augmentation du terrorisme et favoriser le développement socio-économique.
- **Le faux dilemme des capacités offensives ou défensives :** la distinction entre une posture offensive et défensive ne s'applique pas aux forces remplissant des missions de sécurité intérieure tant qu'elles ont la capacité de se protéger des attaques les plus communes sous la protection éventuelle de l'armée.
- **La nécessité d'une stratégie de sécurité et de défense nationale :** Beaucoup d'activités du STABEST se sont heurtés au besoin d'une nouvelle stratégie de sécurité nationale et d'une architecture de décision révisée pour une répartition adéquates des responsabilités entre forces de défense et de sécurité sur le terrain.
- **L'intérêt de renforcer des unités existantes :** Considérant les moyens limités du Burkina Faso et la faiblesse du maillage territorial des forces de sécurité intérieure, l'option stratégique de soutenir la montée en capacité d'unités existantes a démontré sa valeur et son caractère raisonnable.
- **L'utilité d'impliquer des opérationnels des institutions bénéficiaires :** La gestion du STABEST a bénéficié de l'apport prioritaire des chefs des unités mobiles durant tout le cycle de projet et au sein du mécanisme de pilotage de l'action.
- **La valeur d'une formation commune :** Le STABEST démontre l'intérêt de maintenir un ensemble d'activités communes pour les policiers et les gendarmes dans le respect de leurs spécificités.
- **L'équilibre entre mobilité, protection et sophistication des équipements :** Les hautes performances recherchées grâce à l'utilisation d'équipements sophistiqués ne sont pas forcément réalisées sur le terrain.
- **Les limites des activités consacrées à la confiance de la population :** Le STABEST a eu une durée de mise en œuvre réduite alors que consolider la confiance des communautés dans les forces de défense et de sécurité est une entreprise de long terme.
- **L'importance de mesurer les résultats du STABEST :** Des critiques sur le STABEST auraient pu être évitées par une communication institutionnelle plus visible et la mise en place d'un mécanisme de mesures des performances.