



Revue finale

Projet d'appui à la stabilisation de l'Est du Burkina Faso - Phase 2 (STABEST+)

CONVENTION DE DELEGATION N°IcSP/2020/418-
328

REFERENCE ENABEL : BFA2000211_Stabest+

Auteurs : Guillaume Lacaille (Chef d'équipe) et Paul Zagré
(Expert national)

Décembre 2022

COTA asbl

Résumé exécutif

1 Présentation de l'évaluation

Le STABEST+, qui a été lancé en février 2021 et clôturé en octobre 2022, est la seconde phase d'un projet mis en œuvre par Enabel dans l'Est du Burkina Faso depuis novembre 2019. Il visait à renforcer les capacités des Compagnies Républicaines de Sécurité de la police de la Région de l'Est et de l'Escadron de Gendarmerie Mobile de la Région du Centre Est tout en contribuant à renforcer leur coordination avec les autorités civiles régionales, la confiance entre ces unités et la population, ainsi que le processus national de réforme du secteur de la sécurité.

L'évaluation finale de cette action a été conduite par deux experts indépendants mobilisés par Cota entre les mois de septembre et décembre 2022. Ces experts ont d'abord réalisé une analyse des documents fournis par Enabel pour définir une matrice d'évaluation et les hypothèses à vérifier lors de la mission de terrain qui a été menée fin octobre/début novembre 2022. Au total, 33 entretiens à Ouagadougou, à Tenkodogo et à distance, complétés par trois 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 lancement du STABEST en 2019, complété par la suite par le STABEST+, un projet financé par l'IcSP de l'UE à hauteur de 4 millions d'euros pour sa première phase et à 5 millions d'euros pour sa seconde phase ici évaluée.

Au cours des 21 mois de mise en œuvre du STABEST+, Enabel et ses partenaires, dont la police fédérale belge, la mission EUTM Mali et l'organisation Promédiation, ont formé et équipé 290 membres des forces de sécurité intérieure. Des activités ont également été menées pour améliorer la coordination régionale des forces de défense et de sécurité, la confiance de la population envers ces forces à travers des cadres de concertation et des activités de développement réunissant policiers, gendarmes et civils. Si de telles activités avaient précédemment constituées le cœur du travail de la première phase, le STABEST+ devait en plus soutenir l'action de la Commission nationale des droits de l'Homme à traiter les éventuelles exactions de membres des institutions de sécurité et soutenir les efforts du gouvernement du président Kaboré à consolider un processus de production de nouvelles politiques et stratégies nationales de sécurité. Deux coups d'État en une période de huit mois et l'instabilité institutionnelle engendrée ont eu des conséquences importantes sur le pilotage du projet et la possibilité d'atteindre l'intégralité des résultats escomptés.

La spécificité de l'approche retenue pour le STABEST/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 des régions menacées 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 accompagnés de lots de pièces de rechange pour favoriser leur maintenance.

2.1 Critères de performance

Les principaux résultats de l'évaluation sont les suivants :

Pertinence et Cohérence

- La formulation du STABEST+ a répondu de manière satisfaisante à la volonté des autorités nationales de donner davantage de capacités opérationnelles et « d'aguerrissement » aux unités mobiles après que les régions de l'Est du pays soient devenues une zone « rouge » lors de la première phase du projet. L'approche retenue pour cette deuxième phase a conservé les points forts de la première phase mais n'a corrigé ses faiblesses que de manière modérément satisfaisante. Le STABEST+ a aussi correspondu de manière pleinement satisfaisante aux orientations du P3S et au cadre stratégique RSS de l'UE qui promeuvent la co-construction des projets de sécurité, un effort pour rétablir la confiance des communautés envers l'État et une distinction des fonctions des FSI et des forces armées.
- La cohérence du STABEST+ par rapport aux autres interventions d'Enabel au Burkina Faso n'a été que modérément satisfaisante car si les acquis du précédent programme PARSIB étaient à la base de l'approche du projet évalué, peu de synergies ont été trouvées avec le programme POLPROX simultanément mis en œuvre dans la Région du Centre Est. La cohérence de l'action avec d'autres interventions de l'UE s'est avérée modérément insatisfaisante considérant qu'elle n'a pas contribué à l'émergence d'une approche programmatique intégrée cohérente d'assistance de l'UE au renforcement de la sécurité au Sahel. Enfin, la coordination de l'action avec d'autres projets internationaux était modérément insatisfaisante sans dialogue formels régulier inter-agences, avec le programme COSED du PNUD par exemple.

Efficiences

- Les inputs, outputs et le budget du STABEST+ ont été gérés par Enabel d'une manière modérément satisfaisante car si l'agence de coopération belge a bien contrôlé les coûts et les délais provoqués par une situation générale chaotique, les ressources consacrées au soutien à la RSS ont été réorientées sans révision de la logique du projet et des impasses ont été faites sur la production de rapports importants destinés au gouvernement burkinabè. La contribution des partenaires du projet s'est effectuée d'une manière satisfaisante mais la gestion de la relation qui liait certains d'entre eux avec Enabel a été insatisfaisante en raison de difficultés de communication. Enfin, la visibilité institutionnelle du STABEST+ a été considérée d'une manière modérément insatisfaisante car Enabel n'a pas trouvé l'opportunité d'en assurer la promotion de manière stratégique auprès de l'UE.

Efficacité

- Le STABEST+ a rempli d'une manière satisfaisante les objectifs de la formation et de la fourniture d'équipements pour permettre que les unités mobiles soutenues soient plus actives dans des zones d'intervention de plus en plus dangereuses. Des matériels ont présenté des faiblesses non anticipées à l'usage et leur acquisition a révélé des besoins particuliers de stockage.

Les résultats liés au renforcement de la coordination entre acteurs publics de la sécurité dans les régions et au renforcement de la confiance de la population envers les forces de sécurité ont été atteints d'une manière modérément satisfaisante en raison du caractère temporaire de leurs effets. Les activités liées au soutien à la RSS n'ont pas donné de résultats notables dans un environnement institutionnel qui se dégradait pour des raisons non imputables au projet.

Impact et durabilité

- Des changements modérément satisfaisants au niveau de l'impact sur les acteurs du secteur de la sécurité de l'Est du pays sont visibles et attribuables à l'action, même s'il est impossible aujourd'hui de déterminer précisément l'influence du STABEST+ sur l'évolution du niveau général de violence dans les régions concernées. Un consensus existe parmi les bénéficiaires du projet sur le degré de satisfaction générale élevé envers le STABEST+ et pour désirer l'extension du projet à plus de régions et d'unités de seconde et premières lignes. Les membres de la population ayant participé à des activités du projet en ont perçu les bénéfices mais ils redoutent que ses effets géographiques et temporels s'avèrent limités.
- La durabilité des acquis du STABEST/STABEST+ dans la police et la gendarmerie est modérément satisfaisante au moment où le projet se termine. Des responsables arrivés récemment au plus haut niveau des institutions nationales de sécurité ont été impliqués avec succès dans la mise en œuvre du projet et ils ont déjà pris des initiatives pour tenter d'en prolonger les effets au sein du secteur de sécurité. Cependant, l'encouragement attendu du STABEST+ à procéder à des changements profonds reste modérément insatisfaisant en raison de l'échec à soutenir le processus de RSS et le suivi durable des violations des droits de l'Homme. Des activités soutenant la digitalisation de certaines tâches de police portent des promesses de progrès à terme si elles étaient complétées. L'UE n'a pas mené l'analyse de la valeur ajoutée du modèle STABEST pour améliorer son approche de soutien aux forces de sécurité au Sahel.

2.2 Questions spécifiques

Enabel a complété la grille d'évaluation « performance » organisée selon les critères CAD par des questions spécifiques liées 1) aux effets du STABEST+ sur le renforcement du monitoring des droits de l'Homme, 2) à l'apport du soutien budgétaire du projet au déploiement d'un système d'échange d'informations de police digitalisé, 3) au transfert de capacité à des acteurs de la société civile et 4) à l'intérêt porté aux résultats du STABEST+ par les unités de première ligne directement en contact de la population et des victimes. Les réponses aux trois premières questions ont révélé que le STABEST+ n'aura que des effets limités sur ces différents sujets. En revanche, des cas circonstanciés ont été présentés d'effets positifs du renforcement des capacités des unités de seconde ligne sur les conditions de travail d'unités de première ligne dans l'Est du Burkina Faso.

3 Recommandations

Autorités nationales

1. Finaliser et appliquer une stratégie nationale de sécurité intérieure adaptée au contexte qui articule plus efficacement les responsabilités différenciées de chacune des FDS ;
2. Élaborer un plan d'extension du modèle STABEST pour généraliser ses effets positifs structurants et solliciter formellement le soutien de l'UE ;
3. Évaluer la manière dont les effets de la formation STABEST sont déjà prolongés par des initiatives prises à différents niveaux des FSI au-delà des bénéficiaires directs ;

4. Concevoir des plans de modernisation/formation pour la PN et la GN avec des objectifs bien définis sur la base de la nouvelle stratégie intégrée de sécurité intérieure ;
5. Développer pour le ministre un mécanisme de suivi des résultats de la modernisation des FSI avec des indicateurs pouvant être mesurés factuellement.

Union européenne

6. Continuer à soutenir les unités existantes des FSI dans les régions menacées par une extension de la violence au-delà des unités directement engagées dans des opérations anti-terroristes ;
7. Renforcer le dialogue entre DUE et MATDS sur la mise à disposition d'expertise pour développer une stratégie nationale intégrée de sécurité intérieure ;
8. Apporter une expertise pour aider le MATDS à identifier des indicateurs du mécanisme de suivi de la modernisation des FSI en cohérence avec les principes du P3S pour le Sahel

Enabel

9. Engager une action pour obtenir des hangars pour véhicules dans les camps CRS et EGM et pour finaliser les travaux d'infrastructure pour la CRS de Bogandé ;
10. Améliorer en concertation avec la DGPN et l'EMGN le dispositif de suivi des performances en usage réel des équipements appliqué en fin de projet et le transmettre au MATDS pour sa pérennisation ;
11. Proposer au MATDS des actions pour consolider la formation initiale et professionnelle des FSI sur la base des modules du STABEST, sur la base d'initiatives déjà prises par la PN et GN ;
12. Proposer au MATDS et à l'UE des actions pour soutenir sur le long-terme le dialogue FSI-population et le suivi des DH par la CNDH entamés pendant le projet ;
13. Lancer un exercice de capitalisation pour le STABEST qui souligne la valeur et les limites de son approche dans le contexte régional du Sahel ;
14. Lancer une réflexion stratégique fondée sur l'analyse de données programmatiques sur le sujet de la mise en œuvre par Enabel de nouveaux projets sur la base d'une intégration des approches STABEST et POLPROX.

4 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 dans des régions déstabilisées par le terrorisme ;
- L'intérêt stratégique de renforcer des unités existantes plutôt que d'en créer de nouvelles ;
- La difficulté de fixer des limites à la fourniture d'équipements militaires aux forces de sécurité intérieure ;
- La responsabilité d'Enabel de promouvoir l'approche spécifique du STABEST ;
- L'avantage d'une formation commune qui intègre des modules d'intervention professionnelles et de relation avec les communautés ;
- L'équilibre entre mobilité, protection et sophistication des équipements ;
- L'importance du temps pour améliorer la confiance de la population et le suivi des droits de l'Homme ;
- L'intérêt de soutenir la RSS n'est pas remis en cause par le manque de résultat dans ce domaine ;
- L'utilité d'impliquer des opérationnels des institutions bénéficiaires.