



Le Niger face à Boko Haram : au-delà de la contre-insurrection

Rapport Afrique N°245 | 27 février 2017

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Table des matières

Synthèse	i
Recommandations	iii
I. Introduction	1
II. Le Sud-Est nigérien, terreau favorable à Boko Haram	2
A. Une région polarisée par le Nord-Est nigérian.....	2
B. L'Etat dans le Sud-Est nigérien	3
C. Les militants nigériens de Mohamed Yusuf	5
D. Diffa, base arrière de Boko Haram	6
III. Le Niger dans la guerre	8
A. De la surveillance à l'entrée en guerre.....	8
B. L'enlèvement des opérations militaires.....	10
C. L'Etat et le fardeau de la guerre.....	11
IV. Diffa et le lac, deux espaces durablement affectés.....	15
A. Un état d'urgence qui se prolonge	15
B. Au-delà de Boko Haram : accès aux ressources et tensions intercommunautaires	17
C. Une nouvelle fraction jihadiste dans le bassin du lac Tchad ?	19
V. Sortir de la contre-insurrection.....	21
A. Une approche sécuritaire et politique	21
1. Des forces de sécurité mieux encadrées	21
2. Une approche politique de la résolution des conflits locaux	22
B. Soulager la justice et préparer la réintégration des anciens insurgés	24
C. Relancer l'économie de la région	25
VI. Conclusion	27
ANNEXES	
A. Carte du Niger	28
B. A propos de l'International Crisis Group	29
C. Rapports et briefings sur l'Afrique depuis 2014	30
D. Conseil d'administration de l'International Crisis Group.....	32

Synthèse

Depuis deux ans, le Niger est en guerre contre Boko Haram. Ce conflit armé pèse sur les équilibres fondamentaux, notamment financiers, de ce pays pauvre et déstabilise le Sud-Est, théâtre principal des affrontements. Dans cette région située à 1 350 kilomètres de la capitale, exsangue économiquement, la lutte contre Boko Haram suscite des tensions locales et exacerbe les violences intercommunautaires autour de l'accès aux ressources. Malgré l'appui direct des troupes tchadiennes depuis 2015 et une meilleure collaboration avec l'armée du Nigéria, les forces nigériennes n'ont pas mis un terme aux attaques des insurgés, dont certains sont liés à l'Etat islamique (EI). L'option militaire a donné des résultats mais a également montré ses limites. Une approche permettant la démobilisation des militants du mouvement et le règlement politique des tensions qui nourrissent son implantation locale doit accompagner l'effort de guerre. La relance de l'économie et des services publics doit également devenir une priorité pour soulager des populations épuisées, dont la détresse alimente l'insurrection.

En dépit de scénarios alarmistes, Boko Haram n'a pas réussi à étendre son influence au-delà de la région de Diffa, au Sud-Est du pays. Ce territoire relativement riche entretient un rapport particulier avec l'état nigérian du Borno auquel il est intimement lié par l'histoire, la culture religieuse et l'économie. Ces liens étroits expliquent l'écho qu'y a rencontré Mohamed Yusuf, le fondateur nigérian de Boko Haram. Il a trouvé de nombreux adeptes parmi les Nigériens, et tout particulièrement les jeunes, venus à Maiduguri, la capitale du Borno, à seulement 425 kilomètres de Diffa, en quête de formation religieuse ou de succès commercial. Lorsqu'en juillet 2009, les forces armées nigérianes ont massacré plus de 1 000 de ses partisans, de nombreux membres de Boko Haram ont trouvé refuge dans le Sud-Est du Niger. Le mouvement s'est longtemps gardé de mener des opérations militaires dans le pays pour mieux faire de Diffa une zone de financement, de ravitaillement, de repli et de recrutement.

Face à Boko Haram, les autorités nigériennes ont d'abord opté pour une stratégie de surveillance. A leurs yeux, le problème concernait essentiellement le Nigéria. En 2014, cette attitude a évolué alors que la menace devenait plus pressante : l'expansion territoriale de Boko Haram jusqu'aux frontières du Niger s'est accompagnée d'une intensification des recrutements de centaines de jeunes Nigériens. Incité par ses partenaires, régionaux et internationaux, à s'impliquer plus activement, le Niger s'est engagé militairement au sein de la Force multinationale mixte (FMM). Depuis, l'effort de guerre pèse sur le budget de l'Etat, met à mal le système judiciaire et attise les tensions entre le pouvoir politique et la hiérarchie militaire.

La région de Diffa souffre à la fois des offensives de Boko Haram et des mesures contre-insurrectionnelles prises par les autorités nigériennes, comme la prolongation de l'état d'urgence mis en place en février 2015 et qui introduit des interdictions sur certaines activités commerciales. Des centaines de milliers de réfugiés et de déplacés internes survivent grâce à l'aide extérieure. Le recours aux comités de vigilance locaux et les représailles de Boko Haram contre ceux qui collaborent avec l'armée entretiennent une atmosphère pesante où vengeances locales, psychose collective et délations s'entremêlent dangereusement.

Dans le bassin du lac Tchad, à l'extrême est de la région de Diffa, la présence de Boko Haram a aggravé les tensions intercommunautaires qui ont dégénéré en conflits meurtriers à partir de mai 2016. La médiation entre communautés initiée par les autorités depuis juin 2016 constitue une initiative bienvenue mais elle n'a pas encore apaisé toutes ces tensions. Sur le lac, un groupe de combattants en rupture avec l'aile de Boko Haram menée par Aboubakar Shekau, le chef du mouvement et successeur de feu Mohamed Yusuf, exploite ces tensions locales. Ce groupe tente actuellement de s'implanter durablement et bénéficierait d'un lien privilégié avec l'EI.

Face à la résilience de Boko Haram sur son territoire, l'Etat nigérien ne peut se contenter d'une approche mêlant opérations militaire et blocus économique. En décembre 2016, la création de sites de démobilisation a marqué une première inflexion dans la politique de répression qui prévalait depuis 2015. Un plan de sortie de crise pour la région de Diffa est également à l'étude à Niamey. Avec l'aide de ses partenaires régionaux et internationaux, l'Etat doit poursuivre dans cette direction et étoffer sa stratégie contre-insurrectionnelle pour qu'elle aille au-delà d'une réponse essentiellement militaire. Cela est d'autant plus important qu'une partie des insurgés, en rupture avec les excès d'Aboubakar Shekau, pourraient chercher à regagner le soutien des civils en évitant de prendre les musulmans pour cible. L'Etat doit en outre accentuer sa coopération avec ses voisins et anticiper un possible désengagement de partenaires internationaux dont les finances publiques se dégradent ou qui pourraient, dans les mois à venir, opter pour des politiques isolationnistes.

Recommandations

Pour réduire les violences en allant au-delà de la réponse sécuritaire

Au gouvernement du Niger :

1. Décourager le développement de milices armées à base communautaire.
2. Poursuivre et renforcer les efforts de médiation entrepris depuis juin 2016 entre les communautés du bassin du lac Tchad.
3. Veiller à garantir un accès équitable et juste aux ressources du lac, y compris si nécessaire à travers une réforme concertée de la chefferie dans la zone lacustre.
4. Proposer rapidement un plan de sortie de crise pour le Sud-Est du Niger, élaboré en partenariat étroit avec les élus et la société civile de la région de Diffa, et prenant particulièrement en compte les aspects de réconciliation, de rétablissement des services publics et de relance économique.

Pour soulager l'appareil judiciaire et préparer dès à présent la réintégration des militants de Boko Haram

Au gouvernement du Niger :

5. Concevoir des politiques de démobilisation et de réintégration des anciens combattants de Boko Haram et en particulier de ceux qui ne sont pas impliqués dans des crimes graves, tout en veillant à consulter ceux qui ont été victimes de Boko Haram et leurs représentants pour éviter les cycles de vengeances. La création récente de sites de démobilisation est bienvenue mais la réintégration des anciens insurgés est une question sensible qui demande des actions habiles et un investissement fort dans la durée de la part de l'Etat et de ses partenaires.
6. Renforcer les moyens alloués au système judiciaire afin d'assurer un meilleur traitement des dossiers en lien avec Boko Haram, y compris ceux traitant des suspects potentiellement impliqués dans des crimes graves, qui engorgent actuellement les tribunaux du pays.
7. Exiger des services de sécurité qu'ils constituent un dossier suffisamment étayé pour justifier le transfert à la prison de Niamey des suspects arrêtés sur dénonciation.

Aux partenaires du Niger :

8. Fournir conseils et ressources humaines pour renforcer les moyens alloués au système judiciaire.

Pour suspendre les restrictions économiques liées à l'état d'urgence et lancer au plus tôt un plan de relance de l'économie de la région de Diffa

Au gouvernement du Niger :

9. Réorienter les flux économiques suspendus en les canalisant vers la ville de Diffa puis en encourageant les exportations à emprunter des routes plus sécurisées vers le Nigéria le temps que la zone sud de la Komadougou retrouve sa stabilité.

10. Renforcer les capacités des pouvoirs publics à fournir des services concrets aux populations, en matière de justice, de santé et d'éducation, favoriser le recrutement local dans la fonction publique et l'octroi temporaire de primes aux fonctionnaires déployés dans les régions touchées par l'insurrection.

Pour encadrer plus efficacement les forces de sécurité et les budgets qui leur sont alloués

Au gouvernement du Niger :

11. Encourager la Haute autorité de lutte contre la corruption et les infractions assimilées (Halcia) à enquêter sur la bonne utilisation des fonds injectés dans l'effort de guerre.
12. Fournir aux forces armées présentes sur place les moyens dont elles ont besoin pour mener les opérations militaires contre l'insurrection, mais, en contrepartie, accentuer la surveillance des forces armées et exiger que leurs membres qui se rendent coupable d'exaction et autres crimes contre les civils rendent des comptes.
13. Encadrer les comités de vigilances de façon à limiter leur rôle à la seule collecte de renseignements ; envisager dès à présent des politiques visant à favoriser leur démobilisation totale ou partielle si le recul de l'insurrection se confirme.

Bruxelles/Dakar, 27 février 2017

Le Niger face à Boko Haram : au-delà de la contre-insurrection

I. Introduction

Situé au cœur d'une zone de fortes turbulences géopolitiques, le Niger reste un maillon fragile de l'espace sahélien. La réélection du président Issoufou en mars 2016 offre une forme de stabilité politique mais le pays n'a toujours pas résolu les immenses défis économiques et démographiques auxquels il est confronté. Arguant des menaces qui pèsent sur ses frontières avec le Mali, la Libye et le Nigéria, les autorités mettent l'accent sur la sécurité au détriment du projet socioéconomique de la « Renaissance » pourtant porté par le président Issoufou depuis sa première élection en 2011.

Depuis plus de deux ans, le Niger est en guerre ouverte contre Boko Haram, mouvement insurrectionnel jihadiste né dans le Nord-Est du Nigéria avant de s'étendre aux pays voisins. La mobilisation de l'appareil militaire et une politique sans pitié visant à saper ses bases économiques ont jugulé son avancée au Niger. Mais les opérations de contre-insurrection ont aussi profondément perturbé la région de Diffa, dans le Sud-Est, où le conflit sévit. Boko Haram est certes sur le recul au Niger mais cela ne signifie pas sa défaite et sa fin. Dans tous les cas, ce mouvement insurrectionnel que des centaines d'individus ont rejoint a engendré un conflit qui laissera des traces durables dans le Sud-Est du pays.

Ce rapport analyse les dynamiques par lesquelles Boko Haram s'est développé au Niger et évalue les réponses apportées par les autorités. Décrivant les différentes étapes de cette implantation, il attire l'attention sur les dynamiques locales que l'insurrection jihadiste instrumentalise à son profit. Leur prise en compte est centrale pour rétablir une stabilité durable dans la région de Diffa. Ce rapport recommande par conséquent aux autorités nigériennes et à leurs partenaires d'aller au-delà d'une stratégie qui, jusqu'à présent, privilégie l'outil militaire. Il repose sur des entretiens menés lors de deux séjours d'enquête au Niger en 2016 auprès d'un ensemble varié de responsables politiques et religieux, de responsables communautaires, et de témoins, y compris des militants ou d'anciens sympathisants de Boko Haram rencontrés en milieu carcéral et dans la région de Diffa. Il s'inscrit dans une série de publications de Crisis Group sur la menace jihadiste dans le Sahel et le bassin du lac Tchad.

II. Le Sud-Est nigérien, terreau favorable à Boko Haram

Par sa proximité géographique et culturelle avec Maiduguri, berceau nigérien de Boko Haram, la région de Diffa est particulièrement perméable aux idées de ce mouvement. Les prêches de son fondateur, Mohamed Yusuf, y ont rencontré un grand succès. Quand, à partir de juillet 2009, les dirigeants de Boko Haram et les autorités nigériennes se livrent une guerre acharnée, le Sud-Est du Niger est logiquement affecté.

A. Une région polarisée par le Nord-Est nigérien

Le Sud-Est occupe une position singulière dans l'espace nigérien. Diffa est la capitale régionale la plus éloignée de Niamey (plus de 1 300 kilomètres par la route). La région, la moins peuplée du pays avec celle d'Agadez mais celle dont la population croît le plus vite, s'organise autour de trois espaces inégalement peuplés. L'essentiel de la population, estimée à 591 000 habitants (soit moins de 4 pour cent de la population nigérienne), se concentre dans deux zones frontalières distinctes : d'une part, les rives de la rivière Komadougou qui sépare le Niger du Nigéria, et sur lesquelles se situe la ville de Diffa (48 000 habitants), et d'autre part, la zone du lac Tchad que le Niger partage avec ses voisins tchadien et nigérien.¹ L'intérieur de la région est quasiment désertique, principalement habitée par des éleveurs nomades peul, toubou et arabes.²

La région de Diffa n'est cependant pas pauvre, du moins à l'échelle du Niger. Elle combine en effet les ressources naturelles de la Komadougou et du lac et la proximité du grand marché nigérien. Jusqu'à ce que le conflit vienne briser les flux commerciaux, le Nigéria était de loin le principal consommateur de ses produits agricoles (poivron et riz de la Komadougou, bétail des zones pastorales intérieures, poisson, bétail et maïs du lac) et lui fournissait en retour produits manufacturés et carburant de contrebande. La région de Diffa se situe également sur des axes commerciaux de longue distance qui étendent leurs ramifications au Tchad, à la Libye et au Soudan, souvent sans passer par Niamey.

Le Nigéria, et notamment l'état du Borno, polarisent fortement la région de Diffa. La monnaie nigérienne, le naira, est largement utilisée dans cette zone, en concurrence avec la monnaie officielle, le franc CFA – « [à Diffa,] c'est le naira qui circule. Le CFA, c'est pour les fonctionnaires et les projets [de développement] ».³ Les habi-

¹ Les indicateurs sociodémographiques de la région de Diffa sont préoccupants mais légèrement moins dégradés que ceux d'autres régions du Sud nigérien. Ainsi, le quotient de mortalité infantile y est de 41 pour 1 000 alors que la moyenne dans les zones rurales du Niger atteint 163 pour 1 000. Le taux de fécondité est de 6,4, contre 7,6 en moyenne nationale. « Niger. Enquête démographique et de santé à indicateurs multiples », Institut national de la statistique (INS) et ICF international, 2012.

² Les statistiques confirment la particularité de la région. L'indice de développement humain y est inférieur à la moyenne nationale (0,302 contre 0,324 en 2011), mais c'est essentiellement en raison de la faible scolarisation. Le taux de scolarisation primaire est en effet de 35 pour cent, contre 49 pour cent en moyenne nationale en 2012. À l'inverse, le taux de pauvreté dans la région de Diffa (34 pour cent en 2011) est inférieur à la moyenne nationale (42 pour cent). « Annuaire statistique du Niger, 2008-2012 », INS, 2013.

³ Entretien de Crisis Group, détenu originaire de la région de Diffa, mai 2016.

tants connaissent souvent mieux la capitale de l'état du Borno, Maiduguri, proche (175 kilomètres) et donc plus accessible, que Niamey.⁴

Cette polarisation s'enracine dans l'histoire et la culture. L'actuelle région de Diffa et le Nord-Est du Nigéria ont fait partie du Kanem-Bornou, un ensemble politique qui a structuré la zone depuis le huitième siècle. Marqueurs de l'affiliation à une entité politique et économique puissante, la langue (le kanouri), l'identité et une tradition religieuse ancienne (« l'islam kanouri ») ont longtemps disposé d'un prestige singulier, influençant et attirant à des degrés divers et changeants les groupes périphériques, parfois au point de les incorporer.⁵ La chute des derniers souverains du Bornou au début du vingtième siècle, le partage de cet espace entre les empires français et anglais puis les indépendances n'ont pas affaibli les liens entre le Sud-Est du Niger et le Nord-Est nigérian.

L'islam du Nord du Nigéria se diffuse ainsi fortement au Niger, au-delà même, d'ailleurs, de l'espace kanouri. Centre commercial majeur, Maiduguri est aussi un carrefour sous-régional en matière d'éducation islamique, qui attire beaucoup de Nigériens. Le mouvement réformiste islamique Izala, au sein duquel Mohamed Yusuf a été formé avant de s'en détourner et de le combattre, est très influent au Niger, et particulièrement dans la zone de Diffa. Il contrôle ainsi deux des six mosquées principales de la ville.

B. L'Etat dans le Sud-Est nigérian

La relation entre la zone de la Komadougou, où dominant nettement les Kanouri, et l'Etat nigérian est paradoxale et ne relève pas de la simple marginalisation. Eloignés de la capitale du Niger, fortement tournés vers le Nigéria, les Kanouri sont cependant assez bien représentés dans l'élite politico-militaire à Niamey. L'ancien président, le général Mamadou Tandja, est natif de Maïné Soroa, en pays kanouri, et le régime actuel du président Issoufou fait une bonne place aux Kanouri.⁶

La relation à l'Etat est différente dans la zone du lac : longtemps lieu de résistance aux projets étatiques, y compris ceux du Kanem-Bornou, elle est marquée par une plus grande diversité ethnique. En plus des Kanouri, on y trouve ainsi des communautés boudouma, arabes, toubou et peul très significatives. Cette diversité est d'autant plus grande que les ressources naturelles du lac, et notamment la pêche, les pâturages propices à l'élevage et les cuvettes alluvionnaires propices à l'agriculture, y attirent depuis plusieurs décennies des migrants du reste du Niger, et même d'autres pays africains. A l'inverse des Kanouri, ces populations sont inégalement représentées au sein de l'élite politico-militaire nigérienne : si des membres de la communauté toubou ont intégré les rouages de l'Etat central après la rébellion des années 1990, les

⁴ Maiduguri a connu une croissance démographique forte à partir de 1967, quand elle est devenue capitale d'un vaste état fédéré du Nord-Est du Nigéria, aujourd'hui l'état du Borno. Jean-Pierre Magnant, « La troisième mort de l'empire du Borno », Centre d'étude d'Afrique noire, Travaux et Documents no. 23, p. 22.

⁵ Voir Zakari Maïkoréma, *L'islam dans l'espace nigérian. De 1960 aux années 2000*, Tome 2 (Paris, 2009).

⁶ Parmi les personnalités de premier plan, on peut citer l'actuel ministre de l'Education nationale et ancien vice-président de l'Assemblée nationale, l'actuel secrétaire général du ministère de la Défense et ancien chef d'état-major particulier du président Tandja.

Arabes mohamides, arrivés du Soudan dans le dernier tiers du vingtième siècle, et surtout les communautés boudouma sont plus faiblement représentées à Niamey comme dans les chefferies locales.⁷

De nombreux facteurs contribuent à alimenter les tensions dans cette région : la mobilité des populations au gré des variations longues du niveau de remplissage du lac ; l'importance des transhumances ; les tensions autour des chefferies administratives et des autorités locales élues, qui jouent un rôle dans l'accès aux ressources naturelles ; le ressentiment des habitants qui se considèrent comme autochtones, notamment les Boudouma, pas forcément bien équipés en capital financier et politique pour profiter des filières porteuses.⁸ La zone a d'ailleurs connu des conflits intercommunautaires et même des épisodes de rébellion armée.⁹ Doté d'une topographie accidentée, point de croisement de quatre frontières, front pionnier, espace de contrebande et de trafics, melting-pot migratoire, le lac est une zone-frontière mal contrôlée par l'Etat.

L'Etat s'est peu intéressé à cet espace éloigné du centre politique et dont l'économie est tournée vers les pays voisins. Il manque de ressources pour investir ce territoire. Pour autant, il n'est pas complètement absent. L'Etat a acquis une expertise dans la résolution négociée des conflits, au fil des crises qui ont agité les zones touareg du Nord, mais aussi la partie septentrionale de la région de Diffa.¹⁰ La Haute autorité à la consolidation de la paix (HACP), créée en octobre 2011, pour prendre le relai de la Haute autorité à la restauration de la paix (créée en 1994), est l'institution qui capitalise cette expérience, directement rattachée à la présidence du Niger.¹¹ Placée sous la direction d'un officier supérieur touareg, elle gère des programmes diversifiés allant du dialogue intercommunautaire aux actions de démobilisation et de réinsertion des anciens combattants en passant par les projets de développement destinés à renforcer la cohésion et la paix dans diverses régions.

⁷ Entretiens de Crisis Group, cadres kanouri, peul et boudouma de la région de Diffa, Niamey et Diffa, mai, octobre 2016.

⁸ Comme partout, l'autochtonie fait débat autour du lac. Le caractère autochtone des Boudouma dans la partie nigérienne du lac est contestée par certains intellectuels kanouri, qui notent qu'on n'y trouve pas de toponymes boudouma, et qui leur attribuent une origine tchadienne. Entretiens de Crisis Group, cadre kanouri et boudouma, Niamey et Diffa, mai 2016.

⁹ Sur le FDR, mouvement toubou actif dans la zone du Manga dans les années 1990, voir Chekou Kore Lawel, « Rébellion touareg au Niger: approche juridique et politique », thèse de doctorat en science politique, université René Descartes-Paris V, 2012. Sur les conflits autour de la présence des Arabes mohamides, voir Steve Anderson et Marie Monimart, « Recherche sur les stratégies d'adaptation des groupes pasteurs de la région de Diffa, Niger oriental », International Institute for Environment and Development, 2009. Sur les conflits dans le secteur de la pêche, voir Hadiza Kiari Fougou, « Impacts des variations du niveau du lac Tchad sur les activités socio-économiques des pêcheurs de la partie nigérienne », thèse de doctorat en géographie, Université Abdoul Moumouni de Niamey, 2014.

¹⁰ Dans les années 1990, la rébellion toubou du Front démocratique du Renouveau (FDR) s'était ainsi terminée par un accord de paix signé en 1998 à N'Djamena, et les combattants, y compris ceux des milices peul et arabes opposées aux Toubou, avaient été réintégrés assez efficacement.

¹¹ Ce changement de nom reflète la volonté de privilégier une approche fondée sur le développement socioéconomique plutôt que sur le strict suivi politique des accords de paix des années 1990 entre l'Etat et des mouvements rebelles. Rapport Afrique de Crisis Group N°208, *Niger : un autre maillon faible dans le Sahel ?*, 19 septembre 2013, p. 32.

Si l'Etat ne bénéficie pas forcément d'une forte légitimité populaire et si les élites politiques n'hésitent pas à instrumentaliser les logiques ethno-régionales en période électorale, celles-ci sont en réalité relativement soudées et mixtes, héritières d'un sentiment national et d'une sociabilité forts.¹² Quant à la sphère religieuse, le soutien de l'Etat nigérien au pluralisme et à la laïcité est noté par bien des observateurs comme un facteur décisif.¹³ C'est peut-être au moins autant l'hégémonie quasi-totale de l'islam au Niger qui y atténue son potentiel clivant, à la différence du Nigéria, où le face-à-face entre islam et christianisme génère des tensions.

C. *Les militants nigériens de Mohamed Yusuf*

Dans les années 2000, la prédication de Mohamed Yusuf a un impact dans la région de Diffa. Parmi les milliers de Nigériens, hommes et femmes, partis étudier ou travailler à Maiduguri, beaucoup ont entendu le message de Yusuf et certains ont fréquenté sa mosquée.¹⁴ De retour au Niger, ils font circuler sa pensée sous format électronique mais aussi plus directement : l'adjoint et futur successeur de Yusuf à la tête de Boko Haram, Aboubakar Shekau, aurait des liens de famille dans la zone et serait venu prêcher à Diffa avant 2009.¹⁵ Dès le début des années 2000, certains fidèles nigériens de Yusuf se regroupent pour former une communauté sectaire isolée dans le village de Kannama, à la frontière avec le Niger. En conflit avec les autorités et les populations locales, ils sont violemment dispersés par les forces nigérianes en octobre 2003, et certains trouvent refuge au Niger.¹⁶

En 2007 ou 2008, un petit mouvement se forme à Diffa autour de la mosquée centrale, influencé par Yusuf et partageant sa lecture de l'islam.¹⁷ Il s'agit pour l'essentiel de jeunes issus du courant Izala, mais en rupture avec ce mouvement dont l'implantation progressait à Diffa depuis le début des années 2000, en particulier chez les commerçants. Les jeunes adeptes de Yusuf adoptent une attitude plus radicale que les membres de l'Izala. Ils reprochent en particulier à ces derniers de se contenter de

¹² Pour les liens entre ethnicité et politique au Niger, voir Idrissa Kimba, « Ethnicité, politique et démocratie au Niger », *Sociétés africaines et diaspora*, no. 45, 1997.

¹³ « Violent radicalisation in northern Nigeria: the macro regional context », Nigerian Office of the National Security Adviser, 2015. Ibrahima Yahaya Ibrahim, « Niger in the face of the Sahelo-Saharan Islamic Insurgency. Precarious Stability in a Troubled Neighborhood », Sahel Research Group Working paper no. 4, août 2014.

¹⁴ Entretien de Crisis Group, détenu membre de la Yusufiyya, mai 2016. Pour une analyse de ce mouvement, voir le rapport de Crisis Group N°216, *Curbing Violence in Nigeria (II): the Boko Haram Insurgency*, 3 avril 2014, p. 19. Entretien de Crisis Group, responsable islamique, Diffa, 17 mai 2016.

¹⁵ Selon les autorités nigérianes, Shekau serait né de parents nigériens établis dans le village nigérien de Shekau, dans l'Etat nigérien de Yobe. Voir le rapport de Crisis Group N°216, *Curbing Violence in Nigeria (II): the Boko Haram Insurgency*, 3 avril 2014, p. 19. Entretien de Crisis Group, responsable islamique, Diffa, 17 mai 2016.

¹⁶ Entretien de Crisis Group, officier de gendarmerie, Niamey, décembre 2014.

¹⁷ Ce groupe est parfois surnommé « sake guere haram » (se raser la barbe est prohibé). Voir Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Boko Haram and Politics: from Insurgency to Terrorism », in « Boko Haram : Islamism, Politics, Security and the State in Nigeria », African Studies Centre (ASC)/ Institut français de recherche en Afrique (IFRA), 2014, p. 217.

critiquer la corruption de l'Etat tout en conservant des liens avec lui.¹⁸ Ils interpellent également les fidèles autour des lieux de culte, les exhortant à les rejoindre.

La Yusufiyya ouvre son propre lieu de culte en octobre-novembre 2008 dans le quartier de Diffa Koura, à Diffa, avec le soutien financier d'El Hadj Kakabuno, un jeune commerçant kanouri prospère dont le réseau d'affaires s'étend à Maiduguri et Kano, la grande métropole du Nord du Nigéria. Il assure la direction de la communauté à Diffa assisté d'un jeune prédicateur peul, Sayedi, originaire du Fularari (zone intérieure pastorale de Diffa) qui, lui aussi, avait assidûment fréquenté Maiduguri.¹⁹ Alors que la situation se tend à Maiduguri en juillet 2009, la plupart des partisans nigériens de Yusuf à Diffa vendent leurs biens, divorcent parfois de femmes qui rechignent à les suivre et rejoignent leur mentor avec l'idée de « faire le jihad contre le gouvernement nigérian ».²⁰

D. *Diffa, base arrière de Boko Haram*

La situation se dégrade à partir de 2009, lorsque l'escalade entre les forces de sécurité nigériennes et les partisans de Yusuf débouche sur des violences massives à Maiduguri et dans d'autres villes du Nord du Nigéria. Yusuf est arrêté puis tué en détention par la police. Parmi ses partisans nigériens et nigériens, certains viennent alors trouver refuge au Niger, pour se démarquer de Boko Haram ou au contraire pour mieux soutenir la stratégie violente choisie par son nouveau chef Aboubakar Shekau.²¹ Une vingtaine de militants reviennent par exemple à Mainé Soroa en 2009. Ils forment la base d'une cellule qui a compté jusqu'à une centaine de membres.²²

La région de Diffa devient alors une zone de financement et de ravitaillement en essence, en armes et en denrées. Boko Haram y revend une partie des fruits de ses pillages. Cette économie crée un réseau de personnes bénéficiant de l'insurrection sans y être nécessairement affiliées ou en partager les valeurs idéologiques – fournisseurs, revendeurs, transporteurs.²³ Boko Haram utilise parfois la violence pour contrôler son réseau.²⁴ Ainsi, il est généralement admis que l'assassinat du président de la chambre de commerce de Diffa en mai 2015 est lié au racket que les militants de l'organisation exercent sur les grands commerçants de la région.²⁵

¹⁸ Un membre important de ce groupe enjoint par exemple son grand frère policier et proche de l'Izala de quitter la fonction publique. Il critique également un érudit de l'Izala pour son passage à l'université islamique de Say au Niger, une institution impie à ses yeux. Entretien de Crisis Group, membre de l'Izala, Niamey, février 2017.

¹⁹ Entretiens de Crisis Group, officier de sécurité, détenu membre de la Yusufiyya, mai 2016 ; et membre de l'Izala, Niamey, février 2017.

²⁰ Entretien de Crisis Group, détenu originaire de Mainé Soroa, Kotoukalle, mai 2016.

²¹ De retour à Diffa, les adeptes de Yusuf rejoignent plus volontiers les Tidjanes que l'Izala. Beaucoup doutent alors de leur sincérité et estiment qu'ils dissimulent leur appartenance réelle. Entretien de Crisis Group, membre de l'Izala, Niamey, février 2017.

²² Entretien de Crisis Group, détenu originaire de Mainé Soroa et ancien membre de Boko Haram, mai 2016.

²³ Certains membres des forces de sécurité dans la zone auraient même fait des affaires avec les jihadistes. Entretien de Crisis Group, détenu originaire de la région de Diffa, mai 2016.

²⁴ En mai 2014, un reportage évoque le recrutement des membres des gangs urbains par Boko Haram à Diffa. « BBC meets gang "paid to join Boko Haram" in Niger », BBC, 22 avril 2014.

²⁵ Entretiens de Crisis Group, commerçants, Diffa, 18 mai 2016.

Boko Haram utilise ses moyens financiers à des fins de recrutement, en complétant l'appel au jihad par des bénéfices matériels concrets : crédits pour l'ouverture de petits commerces ou l'achat de véhicules de transport, sommes d'argent à l'engagement, promesse de salaires ou de motocyclettes et perspective de mariage. Celle-ci est particulièrement attrayante dans un contexte culturel où le mariage est un élément essentiel pour le construit identitaire. Dans les villages de la Komadougou, à partir de 2014, de jeunes Nigériens tentaient ainsi d'identifier, de convaincre et de convoier des jeunes femmes des villages kanouri vers les zones tenues par Boko Haram de l'autre côté de la frontière.²⁶ Par ailleurs, la prospérité ostentatoire des combattants de retour du Nigéria, riches des pillages et des récompenses accordées par le mouvement, attire de nouvelles recrues.²⁷ Au fil du temps, entre plusieurs centaines et quelques milliers de jeunes Nigériens auraient rejoint l'organisation, certains par conviction mais un nombre grandissant par opportunisme et appât du gain.²⁸

²⁶ Entretiens de Crisis Group, ancien détenu, Bagara, octobre 2016. Voir aussi le rapport Afrique de Crisis Group N°242, *Nigeria: Women and the Boko Haram Insurgency*, 5 décembre 2016.

²⁷ Entretien de Crisis Group, détenu, Kotoukalle, mai 2016.

²⁸ Il est difficile d'être plus précis sur ces chiffres, d'autant que les listes établies ne sont pas nécessairement fiables. Un premier décompte, réalisé sur la base des informations fournies par des responsables administratifs locaux, identifiait plusieurs centaines d'individus ayant rejoint l'insurrection jusqu'au début de l'année 2015, date des premiers affrontements entre les forces nigériennes et Boko Haram. En décembre 2014, un officier supérieur nigérien qui connaît bien la région estimait cependant leur nombre total inférieur à 200. Peu après l'attaque, les autorités ont procédé à une nouvelle estimation des Nigériens ayant rejoint Boko Haram : « On a établi une liste secrète donnée par les chefs, il y avait environ quatre mille noms donnés après les attaques de février, mais parfois on a eu des dénonciations calomnieuses ». Entretiens de Crisis Group, officier nigérien, Niamey, décembre 2014 ; haut cadre de l'administration, Niamey, mai 2016 ; et cadre de l'administration régionale, Diffa, mai 2016.

III. Le Niger dans la guerre

A. De la surveillance à l'entrée en guerre

Face à Boko Haram, le Niger opte dans un premier temps pour une « relative tolérance, surveillance des prêches et actions ponctuelles de fermeté ». ²⁹ Boko Haram est alors considéré comme un problème nigérian dont les ramifications sur le sol nigérian doivent être surveillées mais qui ne constitue pas une menace directe pour le pays. ³⁰ Certaines sources sécuritaires évoquent l'existence d'un pacte de non-agression entre les autorités nigériennes et Boko Haram avant 2014, mais il est difficile d'en confirmer l'existence. ³¹ Avéré ou non, il n'empêche pas les services de sécurité nigériens de procéder à des arrestations dans les milieux favorables à l'insurrection dès 2010. ³² Leur inquiétude augmente d'ailleurs après la poussée jihadiste au Mali début 2012 et l'arrestation dans les mois qui suivent de sympathisants nigériens et nigériens de Boko Haram, en lien avec le Nord du Mali. ³³

La collaboration avec le Nigéria est alors minimale. Elle se limite à quelques extraditions de suspects à la demande des autorités d'Abuja et à des patrouilles communes aux frontières, sans grand résultat. ³⁴ Malgré l'impact croissant du conflit sur le Niger, notamment l'afflux de dizaines de milliers de personnes fuyant les combats et se réfugiant dans la région de Diffa, les élites nigériennes restent partagées quant à l'opportunité de s'engager plus avant dans la lutte contre le mouvement. ³⁵ Craignant

²⁹ Le Niger avait adopté une attitude similaire face au mouvement religieux Maitatsine dans les années 1980, à la communauté nigérienne des « talibans » inspirée par Yusuf à Kannama en 2003 ou au mouvement Sake guere haram. Rapport de Crisis Group, *Niger : un autre maillon faible ...*, op. cit., p. 44.

³⁰ Entretien de Crisis Group, membre du conseil national de sécurité du Niger, Niamey, mai 2016.

³¹ Entretien de Crisis Group, haut cadre nigérian, Niamey, mai 2016.

³² Ces arrestations ont notamment eu lieu à Maïné Soroa, où Boko Haram comptait une centaine d'adeptes. Entretien de Crisis Group, officier de sécurité nigérian, Niamey, décembre 2014.

³³ Entretien de Crisis Group, officier de sécurité nigérian, Niamey, décembre 2014. En mai 2013, une attaque contre la prison centrale de Niamey, revendiquée par le mouvement jihadiste al-Mourabitoun dirigé par l'Algérien Mokhtar Belmokhtar, a permis à plusieurs membres de Boko Haram de s'échapper. La même année, de nouveaux suspects étaient discrètement arrêtés à Maïné Soroa après avoir cherché à se procurer des armes pour les retourner, semble-t-il, contre les autorités nigériennes. Entretien de Crisis Group, détenu natif de Maïné Soroa, mai 2016.

³⁴ Entretien de Crisis Group, détenu natif de Diffa, ancien partisan de la Yusufiyya, mai 2016. En ce qui concerne les extraditions de suspects nigériens, la justice nigérienne en aurait limité le nombre en partie parce que les dossiers d'accusation fournis par les autorités nigérianes n'étaient pas assez solides. Entretien de Crisis Group, officier de sécurité nigérian, Niamey, mai 2016. En octobre 2012, le principe de patrouilles communes sur la frontière était adopté mais, faute de moyens et de coordination, elles ont eu un faible impact sur le terrain. Entretien de Crisis group, officier de sécurité occidental, Niamey, décembre 2014.

³⁵ Il y eut même une certaine cacophonie au sommet. En février 2014, le chef de l'armée nigérienne, le général Seyni Garba, a déclaré que les islamistes prévoyaient d'attaquer des marchés et d'autres lieux de rassemblement de Diffa pour se venger de la politique de fermeté appliquée par Niamey contre les extrémistes dans la région. « Le Niger déjoue des attaques de Boko Haram visant les marchés », Afrik.com, 17 février 2014. Le mois suivant, le ministre de la Défense nigérian déclarait que « Boko Haram n'est pas une menace imminente puisqu'il reste centré sur le Nigéria. Nous ne les provoquerons pas, mais s'ils attaquent, ils le regretteront ». « Niger fears contagion from Nigeria's Boko Haram Islamists », Reuters, 19 mars 2014.

une extension des combats sur le territoire, des hauts gradés conseillent que le Niger reste neutre ou joue un rôle de médiation politique entre le mouvement et le gouvernement nigérian.³⁶ Pour beaucoup de responsables, Boko Haram relève alors au Niger du renseignement et du maintien de l'ordre plutôt que de la chose militaire.³⁷

C'est dans le courant de l'année 2014 que le Niger décide de faire la guerre à Boko Haram. Deux raisons l'expliquent : d'une part, il y est poussé par le contexte international favorable à la constitution d'une force militaire régionale, la Force multinationale mixte (FMM). Relancée en 2012 par les Etats de la Communauté du Bassin du Lac Tchad (CBLT), dont le Niger fait partie, l'option militaire régionale est soutenue en 2014 par des acteurs importants de la communauté internationale – Etats-Unis, France, Union africaine (UA).³⁸ Le président Issoufou, qui s'est positionné en allié fiable des pays occidentaux dans la lutte contre la montée du terrorisme au Sahel depuis son élection en 2011, reste fidèle à cet engagement et suit le mouvement.

L'engagement militaire du Niger s'explique d'autre part par l'évolution de la menace.³⁹ En 2014, Boko Haram conquiert un vaste espace au Nord du Nigéria, devenant ainsi un danger direct pour les pays voisins.⁴⁰ Dans une vidéo datée du 21 janvier 2015, Shekau menace d'ailleurs les présidents tchadien, camerounais et nigérian, reprochant à ce dernier son soutien au président français après l'attaque d'islamistes radicaux contre le journal satirique Charlie Hebdo à Paris.⁴¹ Dans la région de Diffa, les recrutements de Boko Haram s'accroissent en 2014 : le long de la Komadougou, des centaines de jeunes hommes et femmes, en majorité kanouri, rejoignent Boko Haram, attirés par les victoires du mouvement et la perspective d'un gain facile.⁴² Une première opération défensive, intitulée *Ngaa* (bouclier en kanouri), est mise en place en juin 2014 pour renforcer le dispositif militaire à la frontière avec le Nigéria et la collecte de renseignement.

³⁶ Entretien de Crisis Group, officier supérieur des Forces armées du Niger (FAN), Niamey, décembre 2014.

³⁷ Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°227, *Le Sahel central : au cœur de la tempête*, 25 juin 2015, p. 13.

³⁸ Créée en 1964 par les quatre Etats riverains du lac Tchad (Niger, Nigéria, Tchad et Cameroun), la CBLT s'est donné pour mission principale la gestion durable et équitable du lac et de son bassin. Elle s'est plus tard dotée d'une composante sécuritaire et a créé une force multinationale conjointe en 1998 d'abord pour traiter de la criminalité transfrontalière et plus récemment pour lutter contre Boko Haram.

³⁹ Rapport de Crisis Group, *Le Sahel central*, op. cit., p. 6-7.

⁴⁰ A partir de mars 2014, Boko Haram attaque en territoire camerounais, confirmant qu'il est capable de déborder des frontières du Nigéria. Dans la deuxième moitié de 2014, il lance une offensive vers le nord de l'Etat du Borno, se rapprochant du lac Tchad et de la frontière nigérienne. En novembre, Boko Haram s'empare des villes nigérianes de Damasak et de Malam Fatori le long de la Komadougou, frontière avec le Niger. Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°241, *Cameroun : faire face à Boko Haram*, 16 novembre 2016.

⁴¹ « Shekau menace Déby, Biya et Issoufou », www.jeuneafrique.com, 21 janvier 2015.

⁴² Comme le reconnaît un haut fonctionnaire originaire de la région de Diffa, « ce sont nos enfants » qui rejoignent Boko Haram. Entretien de Crisis group, haut fonctionnaire, Diffa, mai 2016. Selon les estimations, entre plusieurs centaines et plusieurs milliers d'individus auraient quitté le Niger à cette période pour rejoindre Boko Haram. Entretiens de Crisis Group, officier supérieur et cadre de l'appareil sécuritaire nigérian, Niamey, décembre 2014, mai 2016.

B. *L'enlèvement des opérations militaires*

Alors que les autorités nigériennes espéraient une guerre courte face à ceux que le président Issoufou qualifiait d'« amateurs », 2015 est en réalité l'année d'une escalade puis d'un progressif enlèvement des opérations militaires.⁴³ Début 2015, le président autorise les troupes tchadiennes à entrer au Niger dans le cadre de la FMM tandis que Boko Haram lance, les 6 et 8 février, de violentes attaques contre les villes de Bosso et Diffa. D'une certaine manière, la régionalisation de la menace et celle de la réponse militaire se nourrissent mutuellement. Pendant de longs mois, le front se stabilise autour de la frontière avec le Nigéria.

En avril, Boko Haram attaque avec succès les positions nigériennes sur l'île de Karamga, première indication fiable de son implantation dans la partie nord du lac Tchad. En juillet, ses éléments attaquent également la prison de Diffa sans parvenir à libérer des détenus. De leur côté, les autorités nigériennes soutiennent la création de comités de vigilance moins pour combattre que pour surveiller les mouvements de combattants et prévenir les attaques-surprises. Notables et chefs de village sont associés pour identifier les éléments suspects. Une atmosphère de délation s'installe alors, accentuée par les assassinats de personnes suspectées de collaborer avec l'armée. Une partie des autorités civiles et militaires sont tentées de donner un rôle plus militaire aux comités, dont les activités vont, pour certains, au-delà de la simple surveillance et incluent l'arrestation de suspects ou la construction de barrages.⁴⁴ Depuis ses positions situées du côté nigérian, Boko Haram continue de lancer des raids dans le Sud-Est du Niger, en particulier contre les villages proches de la Komadougou abritant des comités de vigilance.

Après l'élection présidentielle de février et mars 2016 qui se déroule dans un calme relatif à Diffa, la FMM prépare une nouvelle offensive dans le Nord-Est du Nigéria. Boko Haram la devance et s'empare pendant quelques heures de Bosso, infligeant de lourdes pertes à l'armée nigérienne. Celle-ci ne doit son salut qu'à l'arrivée de renforts venus de l'ouest et au retour fin juin des troupes tchadiennes qui concentrent leurs opérations sur les rives et l'intérieur du lac Tchad. A partir de juillet, l'armée nigérienne se redéploie progressivement le long de la Komadougou et des troupes nigériennes viennent lui prêter ponctuellement main forte à Malam Fatori et Damasak.

Si Boko Haram a vu sa force diminuée, il conserve des capacités de frappe au Nigéria, comme l'attestent ses attaques à Malam Fatori et Gashagar fin 2016. Côté nigérian, dans les communes de Gueskerou, Bosso et Toumour (extrême Sud-Est), des éléments de Boko Haram traversent encore librement la frontière par dizaines et viennent rançonner les villages ou attaquer des positions militaires, comme à Gueskéro le 20 janvier 2017. Dans cette zone, les forces de sécurité, repliées sur les chefs-lieux de commune, sont loin d'avoir éliminé leur adversaire. Dans les espaces ruraux, la population est « prise entre deux feux » : elle vit dans la psychose des

⁴³ En avril 2015, le président Issoufou déclare que « les forces de Boko Haram ont été surestimées. Et ce parce que l'organisation avait multiplié les conquêtes face à l'armée nigérienne. Mais lors des premiers contacts avec nos forces, on s'est vite rendu compte qu'ils étaient des amateurs ». « Le président du Niger sur Boko Haram : 'Des amateurs' », *Le Journal du Dimanche*, 12 avril 2015.

⁴⁴ Entretiens de Crisis Group, cadre nigérian, Niamey, septembre 2016 ; membre de comité de vigilance, Diffa, septembre 2016.

rapines de Boko Haram et des dénonciations abusives et arrestations par les forces de sécurité.⁴⁵

C. L'Etat et le fardeau de la guerre

Le Niger n'est pas seul dans sa lutte contre Boko Haram, mais les autorités ont le sentiment que leurs partenaires occidentaux ne les aident pas assez. Le Niger bénéficie d'importants programmes d'assistance militaire, en particulier de la part de la France et des Etats-Unis.⁴⁶ L'aide et la présence militaires occidentales sont cependant plus axées sur le contrôle de l'espace saharien et la lutte contre les groupes jihadistes qui y circulent que sur le bassin du lac Tchad.⁴⁷ Des militaires français et américains sont certes présents à Diffa mais leur déploiement est léger en comparaison des contingents déployés à Niamey et dans la région d'Agadez.⁴⁸ Le Niger doit également recevoir une aide financière dans le cadre des opérations militaires menées par la FMM contre Boko Haram. Mais le décaissement d'une partie de cette aide, gérée par l'UA, est lent et tarde à faire sentir ses effets sur le terrain.⁴⁹

⁴⁵ Entretien de Crisis Group, cadre de la région de Diffa et membre de la communauté boudouma, Diffa, mai 2016.

⁴⁶ Il est difficile d'évaluer avec précision le montant des différents programmes d'assistance militaire. L'aide américaine s'inscrit dans le cadre de plusieurs programmes bilatéraux et multilatéraux, notamment le Security Governance Initiative (SGI) – dont le Niger est l'un des cinq pays africains récipiendaires – et le Trans-Sahara Counter-Terrorism Partnership Program (TSCTPP) – dont le Niger, avec 30 millions de dollars entre 2009 et 2013, est le troisième bénéficiaire. La France a fait don de matériel militaire au Niger, notamment trois hélicoptères Gazelle en 2012 et des lunettes de vision nocturne en décembre 2016. Des programmes de formation de militaires nigériens sont également proposés par les deux pays, comme par exemple le programme français de « Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix » (Recamp) lancé en 1998.

⁴⁷ Autre exemple de l'intérêt privilégié pour le Nord, EUCAP Niger, mission de l'Union européenne (UE) qui assiste depuis 2012 le Niger par des programmes de formation et de soutien matériel dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, se concentre sur Niamey et Agadez.

⁴⁸ Les Français sont présents au Niger dans le cadre de l'opération Barkhane avec des effectifs déployés principalement à Niamey et dans la région d'Agadez, à Aguelal, près du site minier d'Arlit où se trouvent également des forces spéciales américaines et surtout à Madama, près de la frontière libyenne. « Dossier de presse sur l'opération Barkhane », ministère français de la Défense, décembre 2016. Les Américains, également présents sur la base aérienne de Niamey, construisent une autre base aérienne à Agadez d'où seront notamment déployés des drones. « U.S. building \$100 million drone base in Central Mali », Reuters, 30 septembre 2016. Des forces spéciales canadiennes sont également présentes au Niger dans le cadre d'un programme de formation concentré sur Niamey et Agadez. Entretien de Crisis Group, militaire canadien, Niamey, mai 2016 et « Militaires occidentaux au Niger : présence contestée, utilité à démontrer », note d'analyse, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), 7 novembre 2016. Cinq militaires français et une vingtaine de militaires américains font principalement un travail de coordination et d'aide à la collecte et à l'analyse de renseignements dans la base militaire de Diffa. Entretien de Crisis Group, officier occidental, Diffa, mai, septembre 2016. En 2014, la région de Diffa a aussi été le théâtre de l'exercice annuel de l'opération Flintlock, qui réunit, à l'initiative des Etats-Unis, des militaires africains, européens et nord-américains pour des exercices d'entraînement.

⁴⁹ La FMM est soutenue par des fonds américains, britanniques et européens. L'UE a accordé 50 millions d'euros à travers un mécanisme géré par l'UA qui s'avère particulièrement lent. Cette assistance sur fonds européens a été négociée de longs mois, dès février 2015, entre l'UA et l'UE mais au moment de la rédaction de ce rapport, elle commence à peine à déboucher sur la livraison concrète

L'engagement contre Boko Haram requiert un effort budgétaire important dans la sécurité intérieure et la défense.⁵⁰ Les nécessaires arbitrages, opérés notamment au moment des lois rectificatives du budget national, donnent la priorité à la sécurité au détriment des secteurs sociaux comme la santé ou l'éducation.⁵¹ A la conférence d'Abuja en mai 2016, le président Issoufou soulignait que « [l]es opérations contre Boko Haram pèsent lourdement sur [les] finances publiques, car le Niger a dû multiplier, depuis 2010, par quinze ses investissements militaires. Il consacre désormais plus de 10 pour cent de son PIB aux dépenses de défense et de sécurité ». ⁵² L'Etat, qui doit payer les primes des militaires déployés dans les missions de sécurisation, peine à payer les fonctionnaires d'autres secteurs. En 2016, des grèves ont ainsi éclaté dans l'enseignement et la justice contre le manque de moyens ou les arriérés de salaire.⁵³ Comme leurs homologues tchadiens, les responsables nigériens se plaignent de devoir supporter l'essentiel de la charge financière de la guerre contre l'insurrection.⁵⁴

L'engagement du Niger contre Boko Haram soumet également le système judiciaire à de fortes pressions. Le nombre de prisonniers en lien avec Boko Haram est passé d'une centaine fin 2014 à plus de 1 200 en 2016 et près de 1 700 début 2017.⁵⁵

de matériel militaire. Entretien de Crisis Group, fonctionnaire international, Addis-Abeba, novembre 2016. Le 17 février 2017, l'UA a officiellement remis des véhicules et des générateurs financés par le Royaume-Uni, à l'occasion d'une visite du commissaire à la Paix et à la Sécurité de l'UA. Document sécuritaire consulté par Crisis Group, février 2017.

⁵⁰ Les dépenses militaires annuelles par habitant au Niger s'élevaient en 2012 à 4,3 dollars, trois fois moins qu'au Mali et au Burkina, cinq fois moins qu'en Côte d'Ivoire. Le montant total de ces dépenses en 2012 s'élèverait à 73,1 millions de dollars. « Dépenses militaires et importations d'armes dans cinq Etats ouest-africains », Note d'analyse, GRIP, 15 juin 2016.

⁵¹ Entretien de Crisis Group, représentant d'un partenaire financier du Niger, Niamey, mai 2016.

⁵² « En finir avec Boko Haram », tamtaminfo.com, 20 mai 2016. En 2016, le budget consacré par le Niger au chapitre « défense, ordre et sécurité » s'élevait à 207,55 milliards de francs CFA sur un budget de 1 807,22 milliards, soit 11,48 pour cent du budget total rectifié de l'Etat. « Budget citoyen du Niger », Direction générale du Budget, juillet 2016.

⁵³ En mai 2016, les magistrats se sont mobilisés contre la détérioration de leurs conditions de travail. En septembre, étudiants et enseignants ont protesté contre les retards accumulés dans le versement des bourses et des salaires. « Niger : les universités en grève en raison des retards de paiement de salaires », Radio France Internationale (RFI), 19 septembre 2016. Sans être exceptionnelles, ces grèves signalent une grogne montante des fonctionnaires.

⁵⁴ Entretien de Crisis Group, haut responsable sécuritaire, Niamey, mai 2016. Le Niger reçoit cependant une assistance financière de son voisin nigérian, comme l'a reconnu le président Issoufou en février 2017. D'après la deuxième loi budgétaire rectificative d'octobre 2015, le Nigéria et l'Arabie saoudite ont apporté respectivement 20 et 18 milliards de francs CFA (32 et 30 millions d'euros) d'appui budgétaire direct, soit un peu moins que l'Union européenne (24 milliards de francs CFA, ou 37 milliards d'euros), « pour le contexte pré-électoral et sécuritaire ». Entretien de Crisis Group, représentant d'un bailleur de l'Etat nigérian, Niamey, mai 2016. « Niger – Mahamadou Issoufou : 'Entre les terroristes et nous, c'est une lutte à mort' », *Jeune Afrique*, 14 février 2017.

⁵⁵ Entretiens de Crisis Group, cadre de l'administration pénitentiaire, Niamey, mai 2016 ; membre des forces de sécurité, Niamey, février 2017. La population carcérale du Niger, estimée à 7 116 détenus dont 3 845 en attente de jugement en 2013, est passée à 8 525, dont 5 115 en attente de jugement en novembre 2015. L'augmentation est essentiellement due aux arrestations liées à l'insurrection de Boko Haram. Le nombre de détenus dans la seule prison de Kollo, l'un des trois principaux sites d'incarcération des suspects venus de la région de Diffa, est passé de 300 à 9 191 entre avril et

Face à cette explosion du nombre de dossiers et à la faiblesse des moyens financiers et humains, les fonctionnaires de la justice ne sont pas en mesure d'assurer le suivi des enquêtes. Or la grande majorité des détenus a été arrêtée sur simple dénonciation, et les dossiers sont souvent minces, voire vides.⁵⁶ De l'aveu même de certains acteurs du système judiciaire ou sécuritaire, la majorité des détenus n'ont qu'un lien ténu avec le mouvement insurrectionnel.⁵⁷ Cette situation suscite de nombreuses frustrations parmi les détenus et leurs proches.⁵⁸

Les détenus ont une faible connaissance de leurs droits et sont, pour l'essentiel, dépourvus de moyens pour assurer leur défense. La loi sur le contre-terrorisme autorise la prolongation de la détention préventive pendant deux ans.⁵⁹ Certains s'inquiètent du mélange explosif en milieu carcéral d'un petit nombre de militants convaincus par la cause jihadiste et de centaines de personnes arrêtées abusivement, et craignent que les prisons deviennent des lieux de radicalisation.⁶⁰ Les autorités pénitentiaires, conscientes de ce problème, ont d'ailleurs mis sous surveillance ou à l'isolement quelques détenus soupçonnés de prêcher et de recruter en milieu carcéral.⁶¹ Cette politique d'isolement n'est pas adéquate étant donné le nombre important et croissant de détenus.

Les rapports compliqués et parfois conflictuels entre le politique et le militaire ne favorisent pas l'effort de guerre.⁶² L'arrestation d'officiers supérieurs accusés de fomenter un putsch en décembre 2015, à quelques semaines de l'élection présidentielle, illustre ces tensions récurrentes.⁶³ Alors que l'Etat consacre une part croissante de ses ressources aux forces de défense et de sécurité (FDS), des rumeurs de mauvaise

septembre 2015. « Country Report on Human Rights Practices, Niger, 2013 », Département d'Etat américain, p. 3 et « Country Report on Human Rights Practices, Niger, 2015 », p. 2.

⁵⁶ Certains dossiers comportent seulement le nom et le prénom du détenu. Entretien de Crisis Group, membre des forces de sécurité, Niamey, mai 2016.

⁵⁷ Les accusations de collusion avec Boko Haram permettent ainsi de régler des comptes personnels, de se débarrasser d'un voisin encombrant, d'un rival commercial voire, dans un cas rapporté à Crisis Group, d'un mari jaloux. Selon certaines sources sécuritaires, les dénonciations abusives constitueraient la majorité des cas. Entretiens de Crisis Group, administrateur civil, Diffa, et membre des services de sécurité, Niamey, mai 2016.

⁵⁸ Certaines communautés comme les Boudouma s'estiment abusivement visées par les arrestations. Entretiens de Crisis Group, membres de la communauté Boudouma, Diffa et Niamey, mai 2016.

⁵⁹ La loi du 11 mars 2011 a précisé l'organisation et les compétences des juridictions en matière de lutte contre le terrorisme. Elle définit les différents actes de terrorisme, indique les peines encourues et institue à Niamey un pôle judiciaire spécialisé. Journal officiel de la République du Niger, 11 mars 2011, p. 505-510. Cette loi a été modifiée et précisée par différentes ordonnances, notamment celle de janvier 2016 sur le financement du terrorisme. Cependant, aucun détenu soupçonné de lien avec Boko Haram n'a encore été jugé alors que certains sont incarcérés depuis 2012. Document interne d'une organisation internationale de défense des droits humains consulté par Crisis Group, septembre 2016.

⁶⁰ Entretien de Crisis Group, agent des Nations unies, Dakar, avril 2016.

⁶¹ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de l'administration pénitentiaire, Niamey, mai 2016.

⁶² Le Niger a connu quatre coups d'Etat et plusieurs mutineries depuis son indépendance en 1960. Rapport de Crisis Group, *Niger : un autre maillon faible ...*, op. cit., p. 21-24.

⁶³ Cette arrestation est d'ailleurs en partie liée aux opérations contre Boko Haram. L'un des officiers accusés de fomenter le coup d'Etat était en charge du déploiement de l'aviation. Il aurait refusé d'envoyer des hélicoptères à Diffa, par manque de pièces de rechange selon certains, parce qu'il préparait le coup d'Etat selon d'autres. Entretien de Crisis Group, diplomate occidentale, Niamey, mai 2016.

gestion, en particulier des fonds alloués aux efforts dans la région de Diffa, agitent l'armée. Elles seraient à l'origine du remplacement de l'ancien ministre de la Défense peu après la réélection du président Issoufou.⁶⁴ Elles attisent des rancœurs et des frustrations, notamment parmi ceux qui se trouvent en première ligne de la lutte contre le Boko Haram.⁶⁵ Le revers subi par l'armée à Bosso début juin 2016 aurait ainsi nourri une vague de mécontentement contre la hiérarchie militaire, accusée par les hommes du rang de détourner les moyens mis à disposition par l'Etat.⁶⁶

La guerre contre Boko Haram a également mis en évidence la dépendance du Niger vis-à-vis de l'armée tchadienne sans laquelle les FDS auraient sans doute encore plus de difficultés à endiguer l'avancée des combattants. L'armée nigérienne a certes renforcé son dispositif dans la région de Diffa après l'attaque de Bosso mais des incursions attribuées à des groupes terroristes venus du Mali en octobre et novembre 2016 ont précipité le redéploiement d'une partie de ces effectifs vers le Nord-Ouest.⁶⁷ Le Niger peine à faire face à l'ensemble des menaces auxquelles il est confronté sur ses différentes frontières.

⁶⁴ Entretien de Crisis Group, membre du Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS), Niamey, mai 2016.

⁶⁵ Entretien de Crisis Group, cadre gouvernemental, Niamey, octobre 2016.

⁶⁶ Plusieurs dizaines d'éléments, officiers et hommes de troupe, auraient été radiés de la liste des cadres de l'armée parce qu'ils avaient fui ou n'avaient pas été à la hauteur pendant l'offensive de Boko Haram sur Bosso, ou pour avoir exprimé ouvertement leur colère face à l'incapacité de la hiérarchie militaire. Courriels de Crisis Group, officier de sécurité, juillet 2016.

⁶⁷ Dès la chute du président libyen Kadhafi en 2011, le Niger a renforcé ses effectifs dans le Nord du pays, notamment à travers l'opération Malibéro. Rapport de Crisis Group, *Niger : un autre maillon faible ...*, op. cit., p. 39 et suivantes.

IV. Diffa et le lac, deux espaces durablement affectés

L'insurrection a pour le moment beaucoup moins affecté le Niger que le Nigéria et le Cameroun. Le conflit est resté limité au Sud-Est, et en réalité à sa portion méridionale toute tournée vers le Borno, cœur historique de l'insurrection.⁶⁸ Cette région est dans un état inquiétant et ses populations éprouvées par deux années de guerre.

A. Un état d'urgence qui se prolonge

L'état d'urgence, décrété dans la région de Diffa le 10 février 2015, est toujours en vigueur.⁶⁹ Il s'accompagne de mesures restrictives qui visent à tarir les ressources financières de Boko Haram et à prévenir son expansion sur le territoire nigérien. Les autorités ont interdit la commercialisation du poivron et la pêche du poisson sur le lac Tchad, deux ressources qui alimentent, selon elles, les caisses du mouvement. Un couvre-feu a été imposé et les motos, utilisées dans les attaques rapides depuis la frontière, sont proscrites.⁷⁰ Ces mesures ont été complétées par la fermeture de marchés soupçonnés d'alimenter les insurgés.⁷¹

Le Tchad et le Cameroun ont pris des dispositions similaires mais plus tardivement et surtout de manière moins systématique et restrictive.⁷² Il est difficile de mesurer l'efficacité de ces mesures.⁷³ Au-delà de Boko Haram, elles pénalisent une région entière, laissant des dizaines de milliers de personnes sans activité ni revenu, et plongeant les populations dans la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. Elles nourrissent les rancœurs envers les autorités. A se prolonger ainsi, les blocus risquent de pousser d'autres jeunes Nigériens vers Boko Haram, l'un des rares employeurs de la zone.

Par ailleurs, le gouvernement a organisé le déplacement massif des populations dans l'espoir de couper Boko Haram des civils qui soutiennent, de manière volontaire

⁶⁸ Contrairement aux spéculations qui avaient circulé en 2015, notamment autour des émeutes suscitées à Niamey et Zinder par la participation du président Issoufou à l'hommage aux victimes de l'attentat contre le journal Charlie Hebdo, Boko Haram n'est pas encore parvenu au Niger à sortir de la zone d'influence de Maiduguri. Quelques arrestations ont bien eu lieu à Zinder et Maradi, mais elles concernent vraisemblablement des trafiquants en affaires avec des envoyés de Boko Haram, pas des militants. Entretien de Crisis Group, officier de sécurité, Niamey, mai 2016. La présence de complices présumés de Boko Haram près de Maradi, la troisième ville du Niger en plein pays haoussa, arrêtés en février 2017, pourrait témoigner d'une tentative d'essaimage de l'organisation loin de ses bases. « Madarounfa/Maradi : des présumés complices de Boko Haram mis aux arrêts », Air Info (<http://www.actuniger.com>), 4 février 2017.

⁶⁹ Le Parlement réuni en session extraordinaire a autorisé de son côté les Forces armées nigériennes à poursuivre Boko Haram au Nigéria dans le cadre de la force régionale.

⁷⁰ La moto est une source de revenus pour les *kabou-kabou* (conducteurs de taxi-motos), généralement de jeunes hommes peu éduqués et sans alternatives pour gagner leur vie.

⁷¹ Comme à Gagamari, à l'ouest de Diffa près de la Komadougou, en mai 2016 ou encore à Kindjaidi, au nord-est de Diffa plus près des rives du lac Tchad en octobre 2016.

⁷² Rapport de Crisis Group, *Cameroun : faire face à Boko Haram*, op. cit.

⁷³ Les attaques de Boko Haram pour voler de la nourriture attestent d'un certain impact mais elles ont également lieu dans les pays dont le système d'interdiction est moins draconien.

ou non, l'insurrection.⁷⁴ En mai 2015, peu après le revers subi par les militaires nigériens dans l'île de Karamga, les autorités procèdent au déplacement brutal et précipité de l'ensemble des populations résidentes dans la partie nigérienne du lac Tchad, soit 81 villages administratifs et des centaines de hameaux.⁷⁵ Des dizaines de milliers de personnes doivent laisser derrière elles l'essentiel de leurs biens, notamment des milliers de têtes de bétail.⁷⁶

Près de la Komadougou, des villages dans les zones soupçonnées de collaborer avec Boko Haram sont également déplacés.⁷⁷ En théorie, ces dernières relocalisations sont volontaires, mais dans les faits, les populations, pressées par les autorités qui annoncent l'imminence d'opérations militaires, n'ont guère le choix. En septembre 2016, la région de Diffa comptait plus de 300 000 personnes déplacées par le conflit, dont près de 118 000 réfugiés nigériens.⁷⁸ La majorité d'entre elles sont réparties sur divers sites spontanés le long de la route nationale 1 (RN1) ou dans des camps de réfugiés, ou installées parmi les populations nigériennes avec lesquelles elles ont des liens de parenté.⁷⁹ Ces déplacés restent mobiles au gré des attaques de Boko Haram ou en fonction de la disponibilité de l'aide humanitaire.

La relocalisation des populations déplacées, justifiée par des arguments sécuritaires visant à couper Boko Haram du soutien qu'il trouverait parmi les populations lacustres, n'est pas non plus exempte de calculs ou d'instrumentalisation politique, dans un contexte de concurrence pour l'accès aux îles du lac et à leurs ressources. Certains acteurs, en particulier des chefs communautaires, qui ont des intérêts fonciers à l'intérieur du lac Tchad, encouragent ainsi la relocalisation des populations lacustres, en particulier boudouma, dans les camps à proximité de Kablewa vers l'intérieur et notamment sur le site officiel de Sayam Forage.

L'assistance aux populations déplacées pose des défis majeurs aux autorités et aux acteurs de l'aide. Si la dispersion de la majorité des déplacés le long de la RN1 facilite l'action des humanitaires, la forte insécurité gêne le ciblage de l'aide et certaines zones demeurent d'un accès compliqué (Nord-Est de Nguigmi, bord du lac, communes de Toumour et Bosso). Une partie des populations déplacées sont d'ailleurs suspectées

⁷⁴ Dès fin 2014, lors de l'afflux de réfugiés fuyant l'avancée de Boko Haram dans les districts nigériens de Mobbar et d'Abadam, de nombreux villages le long de la rive nigérienne de la Komadougou avaient été évacués et relocalisés le long de la route nationale 1 (RN1).

⁷⁵ Mémorandum des représentants des communautés kanouri et boudouma au ministre de l'Intérieur, Diffa, 16 septembre 2016.

⁷⁶ « Déplacement forcé des populations des îles du lac Tchad au Niger. Rapport de la mission d'observation de la situation humanitaire et des droits de l'Homme à Diffa et N'Guigmi », Alternatives Espaces Citoyens, mai 2015.

⁷⁷ C'est le cas en mai-juin 2016 de sept villages situés dans la commune de Chétimari, à l'ouest de Diffa. Des notables locaux estiment que le refus des villages de se déplacer atteste du soutien apporté à Boko Haram, confirmant la nécessité de la mesure. Entretien Crisis Group, chef de canton de la région de Diffa, mai 2016.

⁷⁸ « Niger Factsheet », Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR), septembre 2016.

⁷⁹ La mise en place de camps officiels, acceptée tardivement par les autorités nigériennes, n'a pas vraiment fonctionné. La plupart des déplacés et des réfugiés ont préféré rester le long de la RN1, à portée à la fois de l'aide humanitaire et de la Komadougou ou du lac Tchad, dans l'espoir de reprendre leurs activités. Entretiens de Crisis Group, acteurs de l'aide issus des ONG et des organisations onusiennes, Niamey, mai, octobre 2016.

par les autorités locales comme par beaucoup d'habitants de Diffa de soutenir Boko Haram, voire de détourner l'aide à son profit.

Les distributions se font dans des conditions incertaines et les rumeurs de détournements, en particulier dans les zones à risque et peu accessibles, sont fréquentes.⁸⁰ La difficulté de distinguer entre population hôte, réfugiés nigériens et déplacés ou retournés nigériens a posé problème aux acteurs de l'aide, dont le travail repose sur des catégories opérationnelles et techniques figées. Ces derniers ont peiné à identifier clairement les bénéficiaires. Par pragmatisme, ils ont renoncé à opérer de telles distinctions et se concentrent dorénavant sur l'identification et l'accès aux plus vulnérables quelle que soit leur origine.

B. Au-delà de Boko Haram : accès aux ressources et tensions intercommunautaires

L'enracinement du conflit attise le risque de tensions intercommunautaires et renforce une tendance à la création de milices, en particulier dans la zone du lac Tchad. Les tensions entre communautés pour l'accès aux ressources locales se sont récemment aggravées, conséquence de l'arrivée de Boko Haram dans la partie septentrionale du bassin du lac à partir d'avril 2015 et des mesures contre-insurrectionnelles qui ont suivi. Le déplacement massif de populations organisé par les autorités a aiguisé les rivalités, notamment autour du contrôle du bétail.

D'un côté, les bouviers peul et arabes mohamides accusent les populations lacustres, en particulier les Boudouma, d'être des alliés de Boko Haram et de participer aux vols de bétail (et aux rapt de femmes).⁸¹ Une remobilisation de la milice peul, qui avait combattu aux côtés des forces nigériennes la rébellion toubou dans les années 1990, s'est engagée en 2016 et a débouché sur des affrontements meurtriers dans le bassin du lac.⁸² Les communautés boudouma et kanouri accusent des chefs peul d'instrumentaliser la situation pour constituer des milices privées et, sous couvert d'appuyer les forces de sécurité contre Boko Haram, saisir les richesses du lac, notamment en organisant un juteux trafic de bétail, et évincer les communautés rivales. Dans un mémorandum adressé en septembre 2016 au ministre de la Justice, des représentants kanouri et boudouma tiennent les éleveurs peul ou mohamides pour responsables de la mort de 39 membres de leurs communautés et du vol de plus de 3 000 têtes de bétail.⁸³

Les autorités locales se sont d'abord accommodées de ces supplétifs opposés aux populations lacustres soupçonnées de lien avec Boko Haram. Elles ont « fait sem-

⁸⁰ Entretiens de Crisis Group, acteurs humanitaires et de la société civile, Niamey et Diffa, mai, octobre 2016.

⁸¹ Dans un rapport envoyé aux autorités en juin 2016 sur la situation pastorale dans la région de Diffa, l'Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger (AREN), basée à Diffa, proche des communautés peul, écrit : « le conflit met en face à face les communautés peules et arabes d'un côté contre celle des Boudouma dont la frontière avec Boko Haram n'est pas perceptible. Il est fortement établi que la quasi-totalité des membres de la communauté boudouma sont membres de Boko Haram avec lequel il ne peut y avoir des négociations ». « Situation pastorale dans la région de Diffa », p. 5.

⁸² Entretien de Crisis Group, membre de la milice peul, Diffa, octobre 2016.

⁸³ Mémorandum des représentants des communautés kanouri et boudouma au ministre de l'Intérieur, Diffa, 16 septembre 2016.

blant de ne pas voir ». ⁸⁴ Les forces de sécurité et des notables locaux sont même accusés d'avoir facilité l'acquisition par cette milice d'armes automatiques, mais rien de crédible ne permet de le confirmer. ⁸⁵ Par ailleurs, après de violents incidents en mai et juin 2016, les autorités, en particulier le gouvernorat de Diffa, ont changé d'approche, tentant de résoudre de façon plus pacifique ces différends et de décourager les mobilisations miliciennes. ⁸⁶ Le déploiement d'importants contingents nigériens et surtout tchadiens sur les rives nigériennes du lac fin juin 2016 ont rendu la présence d'une milice locale moins utile contre Boko Haram. ⁸⁷

Par sa présence réelle ou imaginaire, Boko Haram offre peut-être aux Boudouma une revanche historique sur les autres communautés, contraintes de s'éloigner du bassin du lac. ⁸⁸ La présence boudouma au sein du mouvement est admise par des responsables de la communauté, qui rejettent néanmoins l'idée d'une adhésion massive. ⁸⁹ De jeunes Boudouma s'improviseraient guides, mariniers, receleurs ou même combattants pour Boko Haram. Il importe d'être prudent et d'éviter la stigmatisation d'une communauté entière, d'autant que celle-ci est ultra-minoritaire, ne bénéficie pas d'une chefferie administrative et est peu entendue par les autorités. Si elle ne prend pas en compte les dimensions locales de la violence, la lutte contre Boko Haram peut s'avérer contre-productive et accentuer les conflits intercommunautaires, facilitant l'implantation de formes de contestations radicales. ⁹⁰

Au-delà des tensions entre Peul et Boudouma, le climat actuel pourrait alimenter une course intercommunautaire à la reconnaissance. C'est peut-être ainsi qu'il faut interpréter l'annonce, en septembre 2016, de la formation dans le Nord de la région de Diffa du Mouvement pour la justice et la réhabilitation du Niger (MJRN), qui se dit l'héritier de la rébellion toubou des années 1990, dénonce la négligence persis-

⁸⁴ Entretien de Crisis Group, responsable militaire, Niamey, mai 2016. Les autorités auraient initialement toléré voire encouragé la circulation de cette milice sur le lac et la création d'au moins deux bases sur le lit du lac, près des villages de Féféwa et Ngoréa. Entretiens de Crisis Group, membres de la communauté boudouma, Niamey et Diffa, octobre 2016.

⁸⁵ Entretiens de Crisis Group, expert sécuritaire, Niamey et membres de la communauté boudouma, Niamey et Diffa, octobre 2016.

⁸⁶ Le gouvernorat a organisé des rencontres entre les communautés et favorisé, voire forcé, la signature d'un accord à Kablewa le 9 juillet 2016. Une caravane de la paix a ensuite sillonné les terroirs boudouma et peul afin de calmer les esprits. La situation reste néanmoins tendue et certains regrettent déjà que l'administration peine à respecter les engagements pris, notamment sur la compensation du bétail volé ou les procédures judiciaires visant les auteurs des violences. Entretiens de Crisis Group, représentants des communautés peul et boudouma, Diffa, octobre 2016.

⁸⁷ Les autorités nigériennes ont envisagé d'armer des groupes d'autodéfense pour repousser Boko Haram, en particulier après l'attaque de Bosso, début juin 2016. Avec la reprise en main des opérations militaires et le retour des militaires tchadiens, elles semblent avoir renoncé, au moins provisoirement, à ce projet controversé au sein de l'élite politico-militaire de Niamey. Entretiens de Crisis Group, haut fonctionnaire et officier supérieur nigériens, Niamey, octobre 2016.

⁸⁸ C'est l'hypothèse défendue, concernant les Boudouma dans la partie camerounaise du lac, par Christian Seignobos. « Tout comprendre de la stratégie des terroristes de Boko Haram », *Le Monde*, 20 avril 2016.

⁸⁹ Entretien de Crisis Group, Diffa, mai 2016, Niamey, mai 2016.

⁹⁰ Rapport spécial de Crisis Group, *Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State*, 14 mars 2016.

tante dont les Toubou seraient victimes et menace les autorités d'actions armées.⁹¹ Par ailleurs, la constitution du lac Tchad en zone grise durable peut ouvrir la voie à d'autres entreprises politico-militaires. Des militaires tchadiens déserteurs, dont notamment un officier de haut rang, se seraient installés sur le lac côté nigérien et auraient établi une alliance de circonstance avec Boko Haram.⁹²

C. Une nouvelle fraction jihadiste dans le bassin du lac Tchad ?

Affaibli par l'offensive des Etats riverains du lac Tchad, Boko Haram est entré dans une phase de transformation et le Niger est en première ligne dans ce processus. Les tensions au sein de l'organisation, attestées depuis longtemps, semblent avoir abouti à une franche division. La rupture a probablement eu lieu en mai 2016, lorsque Mamman Nur, un ancien proche de Mohamed Yusuf, et le propre fils de Yusuf, Habib, un temps le porte-parole de Boko Haram sous le pseudonyme d'Abou Moussab al-Barnawi, ont quitté en hâte une réunion de la *shura*, le conseil de direction du mouvement, dans la forêt de Sambisa, au cœur de l'Etat du Borno.⁹³

L'aile menée par Shekau, le chef historique du mouvement, s'est arc-boutée sur la forêt de Sambisa et les monts Mandara, vers la frontière camerounaise. Quant à Nur et al-Barnawi, ils ont rallié ou pris le contrôle d'un certain nombre de groupes de combattants de Boko Haram, par exemple sur le lac Tchad, une partie de ses rives et le long de la Komadougou. La démarcation n'est cependant pas totalement claire entre les deux factions, notamment dans le Nord-Ouest de l'Etat du Borno, près de la frontière nigérienne et sur le lac, où Shekau aurait encore des partisans et où des incidents les auraient opposés.⁹⁴ Il est en revanche établi que l'aile Nur/al-Barnawi bénéficie d'un lien privilégié avec l'Etat islamique (EI). Seules ses opérations ont récemment été couvertes par les médias de l'EI.⁹⁵ Al-Barnawi a par ailleurs été offi-

⁹¹ Un certain Adam Tcheke Koudigan est apparu comme président par intérim du mouvement et successeur du chef rebelle toubou Barka Wardougou, qui avait dirigé dans les années 1990 une première rébellion toubou, les Forces armées révolutionnaires du Sahara, et qui est décédé en juillet 2016. Une source proche des autorités nigériennes n'y voit qu'un « coup médiatique ». « Un groupe armé inconnu menace d'attaquer le Niger », Agence France-Press (AFP), 7 septembre 2016.

⁹² Entretiens téléphoniques de Crisis Group, analyste de la sécurité, Niamey, juillet 2016 ; source sécuritaire tchadienne, N'Djamena, septembre 2016. La réalité des défections tchadiennes et l'identité des protagonistes, dont l'officier qui mènerait les renégats, restent sujettes à caution.

⁹³ Mamman Nur est de père kanouri et de mère arabe shuwa. Certains lui prêtent une origine camerounaise ou tchadienne. Il a brièvement étudié au Borno State College of Agriculture et il a été proche de Mohamed Yusuf. Selon les services de sécurité nigériens et américains, il serait impliqué dans l'attentat contre l'ONU à Abuja en 2011. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigéria : insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale ? », Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po, juin 2012, p. 18 ; et « Boko Haram : l'hydre islamiste dans la tourmente », *Le Point Afrique*, 25 août 2016. Courriel de Crisis Group, responsable de l'Izala ayant connu Nur à Maiduguri, 12 juillet 2016. Entretien de Crisis Group, diplomate, Dakar, 28 juin 2016.

⁹⁴ « Nigeria : Boko Haram déchiré par des combats entre factions rivales », *Jeune Afrique*, 7 septembre 2016.

⁹⁵ « 35 apostats tués et 70 autres blessés parmi les forces du Niger et du Nigéria au sud-est du Niger », Communiqué de l'Etat islamique en Afrique de l'Ouest, Amaq (organe de propagande de l'EI), 4 juin 2016.

ciellement désigné chef de la branche de l'EI en Afrique subsaharienne en août 2016.⁹⁶ Mais après les revers subis à Syrte en Libye, l'EI semble moins en mesure d'apporter une aide déterminante à ses alliés du lac Tchad.⁹⁷

Nur et al-Barnawi ont largement expliqué leur désaccord avec Shekau, dénonçant sa non-obéissance à l'EI, sa cupidité, l'échec de sa stratégie, sa violence contre des musulmans, et l'accusant d'avoir fait exécuter nombre de ses critiques au sein de Boko Haram.⁹⁸ Cette faction, plus internationalisée et au fait des difficultés des autres mouvements jihadistes, tenterait de repenser les méthodes de combat et de rompre avec la stratégie d'extrême violence de Shekau. Evitant d'attaquer les civils et de mener des attaques-suicides, elle a conduit en 2016 des opérations audacieuses, notamment à Bosso en juin ou les contre-offensives contre Mallam Fatori en septembre et Gashagar en octobre, qui ont semé la panique parmi les soldats de la FMM.⁹⁹ Cette faction serait aussi engagée dans une nouvelle tentative vers l'ouest, le long de la Komadougou, dans l'Etat nigérian de Yobe. Mais comme Shekau, bousculé dans la forêt de Sambisa par les troupes nigérianes, elle subit les bombardements réguliers de la FMM.¹⁰⁰

Autour du lac, sur un territoire difficile à contrôler, propice aux trafics, dans le voisinage immédiat du Niger, s'est donc constitué un groupe dynamique, capable d'innovations tactiques. Par ailleurs, sa rhétorique en rupture avec Shekau pourrait séduire au sein de la population locale. Beaucoup sont las des excès de Boko Haram mais restent sensibles à son discours religieux, surtout quand il critique la corruption et appelle à l'instauration de la Charia pour assainir la société.

⁹⁶ « *Boko Haram in Nigeria: Abu Musab al-Barnawi named as new leader* », BBC News, 4 août 2016. L'arrestation récente d'al-Barnawi reste à confirmer. Une confusion est possible avec un jihadiste homonyme, Khaled al-Barnawi, arrêté en avril 2016.

⁹⁷ Une source sécuritaire crédible mentionne cependant des traces récentes de transferts d'argent, sans précision de montants, de la péninsule arabique vers la faction Nur/al-Barnawi. Entretien de Crisis Group, expert sécuritaire occidental, Abuja, janvier 2017.

⁹⁸ Entretiens de Crisis Group, individus natifs de Nguigmi et de Maïné Soroa, Diffa, octobre 2016. « Sur le plan religieux, [Shekau] a modifié les préceptes. Par exemple, il dit que si en cas de force majeure, un musulman se trouve contraint de se trouver en terre non musulmane, il devient de facto mécréant. Il avait ainsi répondu à Mallam Moustapha qui lui avait posé la question. C'est le cas des habitants de certains villages à côté de nous où flottait le drapeau de notre organisation, qui ont fui des attaques de certains de nos compagnons égarés. » Extrait d'enregistrement sonore attribué à Mamman Nur, traduit du kanouri par Crisis Group, date inconnue.

⁹⁹ Documents militaires confidentiels obtenus par Crisis Group, octobre 2016.

¹⁰⁰ Au moment de la rédaction de ce rapport, la FMM était en phase de préparation active d'une opération militaire majeure pour chasser les différents groupes de Boko Haram des îles nigériennes et nigérianes du lac. Document sécuritaire consulté par Crisis Group, janvier 2017.

V. Sortir de la contre-insurrection

L'Etat nigérien, avec l'aide de ses partenaires, doit adapter sa stratégie contre-insurrectionnelle à une crise qui s'installe dans la durée. Le recul militaire de Boko Haram, bien que réel, ne signifie pas la défaite et la fin du mouvement. La reddition d'une cinquantaine d'éléments de Boko Haram fin décembre 2016 est encourageante.¹⁰¹ Comme au Tchad voisin, il est possible que des dizaines de militants du mouvement suivent cet exemple, en particulier parmi ceux qui ont été contraints de rejoindre l'insurrection ou qui y voyaient une occasion de s'enrichir.¹⁰² Cependant, les éléments les plus radicaux restent déterminés à se battre, comme l'atteste l'attaque, le 31 décembre 2016, du poste militaire de Barwa, situé en bordure du lac Tchad, à 90 kilomètres de Diffa.¹⁰³

L'insurrection jihadiste, vaincue ou non, va laisser des marques durables dans la région. Elle y a profondément perturbé l'économie, forcé les populations à des déplacements massifs, modifié les équilibres inter et intracommunautaires et, parfois, approfondi le fossé entre certaines communautés, notamment lacustres, et l'Etat. Ce dernier doit dès lors développer une stratégie ambitieuse visant autant à consolider les acquis militaires qu'à remédier à l'impact négatif du conflit sur la région de Diffa.

A. Une approche sécuritaire et politique

1. Des forces de sécurité mieux encadrées

Le gouvernement devrait mettre en œuvre une politique de meilleure gouvernance et de contrôle des fonds investis dans la lutte contre Boko Haram. Pour cela, il devrait encourager la Haute autorité de lutte contre la corruption et les infractions assimilées (Halcia), créée par le président Issoufou qui en préside le conseil consultatif, à enquêter sur l'utilisation de ces fonds et veiller à prévenir l'« affairisme » des porteurs d'uniforme. Les relations entre les dirigeants politiques et la haute hiérarchie militaire constituent au Niger une question particulièrement sensible dont dépend l'équilibre de la république.¹⁰⁴ Les responsables politiques hésitent, de manière compréhensible, à s'aventurer sur cette question. Cependant, alors que les fonds alloués à la défense sont en pleine expansion, ils se doivent d'étendre progressivement à l'institution militaire leur effort de contrôle de l'usage des fonds publics. La crédibilité et la consolidation de la VIIème république nigérienne se joue sur cette question.

En contrepartie de cet effort de transparence, les partenaires du Niger devraient augmenter leur aide financière et contribuer directement à alléger le fardeau d'une

¹⁰¹ Ces éléments sont entrés en contact avec les autorités nigériennes près de Gashagar, à la frontière nigérienne, autour du 21 décembre, et leur reddition a été négociée. Courriel de Crisis Group, officier de sécurité, 21 décembre 2016 et « Niger : des jeunes combattants de Boko Haram se sont rendus », *Jeune Afrique*, 28 décembre 2016.

¹⁰² Dès les mois d'octobre et de novembre 2016, des sources humanitaires font mention de redditions de petits groupes d'insurgés dans la région de Diffa. Courriels de Crisis Group, responsable humanitaire, décembre 2016.

¹⁰³ En janvier 2017, deux médiateurs civils ont aussi été assassinés dans la région de Diffa par des insurgés de Boko Haram ayant feint de négocier leur reddition. Courriels de Crisis Group, officier de sécurité, janvier 2017.

¹⁰⁴ Rapport de Crisis Group, *Niger : un autre maillon faible ...*, op. cit.

guerre que le pays ne peut financer seul. Ils devraient également encourager l'UA à accélérer le décaissement de l'aide fournie par l'Union européenne aux Etats participant à la FMM. De leur côté, les forces de défense, en acceptant de voir leur gestion soumise à un contrôle accru, gagneraient en crédibilité. Les troupes déployées à Diffa pourraient recevoir des moyens logistiques renforcés, notamment dans le domaine de la médecine de guerre et de l'assistance aux familles des soldats tombés au front.¹⁰⁵

Les forces de défense ont commis des abus contre les civils soupçonnés de collaborer avec les insurgés mais, de l'avis de la plupart des spécialistes consultés par Crisis Group, l'armée nigérienne s'est mieux comportée que ses homologues de la FMM. Les autorités doivent renforcer leur surveillance et lutter contre les abus en engageant des procédures disciplinaires en cas d'exaction et pénales en cas de crimes graves.¹⁰⁶ La nomination en juin 2016 d'un gouverneur civil à la tête de la région de Diffa, par ailleurs docteur en droit et expert en gestion décentralisée, est un signe positif qui indique que les autorités de Niamey ne veulent pas laisser Diffa aux seules mains des forces de défense.¹⁰⁷

Par ailleurs, si les comités de vigilance sont moins développés au Niger qu'au Nigéria et au Cameroun, la tentation de les armer dans les moments difficiles, comme lors de l'attaque de Bosso en juin 2016, est réelle. Les forces de sécurité du Niger devraient y résister mais aussi limiter l'usage des comités de vigilance. Ils constituent des auxiliaires utiles dans la collecte de renseignement mais ne devraient pas prendre un rôle actif dans la contre-insurrection. Il faut également veiller à ce que ces groupes n'alimentent pas, par leurs actions ou les informations qu'ils fournissent, des tensions intra et intercommunautaires existantes. Si l'affaiblissement de Boko Haram se confirme, il faudra démobiliser ces groupes, éventuellement en intégrant certains de leurs membres aux forces de sécurité locale. Cela nécessitera de mettre sur pied une politique de professionnalisation, ces comités étant constitués pour l'essentiel de volontaires sans formation.

2. Une approche politique de la résolution des conflits locaux

Le maintien en détention de centaines de Nigériens (résidents et retournés) qui ont soutenu d'une manière ou d'une autre Boko Haram n'est pas tenable à long terme. Pas plus que n'est envisageable l'élimination des dizaines de milliers de Nigériens qui ont à un moment ou à un autre manifesté de la sympathie pour le mouvement ou y ont adhéré sous la contrainte. Le Niger peut s'inspirer de l'exemple récent du Tchad et permettre à ses ressortissants désireux de quitter Boko Haram de regagner leur pays, en créant un site de démobilisation et en établissant des politiques de réconciliation et de pardon pour tous ceux qui ne sont pas suspectés d'être impliqués dans des crimes de sang. Un tel programme est en cours d'élaboration et pourrait accélérer

¹⁰⁵ Plusieurs sources militaires soulignent les carences de l'armée nigérienne dans la prise en charge des blessés de guerre. Entretiens de Crisis Group, militaires nigériens et occidentaux, Zinder et Niamey, mai et septembre 2016.

¹⁰⁶ Comme ce fut le cas récemment avec le déplacement d'un officier responsable de la prison de Diffa. Entretien de Crisis Group, cadre originaire de Diffa, Niamey, octobre 2016.

¹⁰⁷ La nomination de ce gouverneur, étranger à la région et issu du sérail politique de Niamey, a suscité des réserves à Diffa. Entretiens de Crisis Group, individus originaires de la région de Diffa, Niamey et Diffa, octobre 2016.

rer les démobilisations, en particulier de ceux qui ont rejoint Boko Haram en quête de gain facile et rapide. Il gagnerait à s'appuyer sur le travail de dialogue intra et intercommunautaire mis en place autour de l'université de Diffa avec le soutien des autorités régionales, de représentants de l'Etat et de partenaires internationaux.¹⁰⁸

En visite à Diffa le 27 décembre 2016, après la reddition d'une trentaine d'insurgés, le ministre de l'Intérieur Bazoum Mohamed a annoncé un programme d'amnistie et de réinsertion pour les anciens combattants de Boko Haram.¹⁰⁹ Cette démarche doit être soutenue par les partenaires du Niger, notamment en ce qui concerne la mise en place et la supervision d'un ou plusieurs camps de transit annoncés par le ministre. Bien conçue et financée, cette politique de pardon et de réinsertion peut alimenter un cycle de démobilisation et de désarmement des insurgés et contribuer à refermer durablement les plaies.¹¹⁰ Mais elle ne doit pas négliger les victimes du mouvement, qui pourraient être frustrées par l'aide apportée à ceux qu'elles perçoivent comme des agresseurs.¹¹¹ L'Etat doit veiller également à mener une politique cohérente : il ne peut favoriser le pardon des déserteurs de Boko Haram tout en maintenant en prison des centaines de suspects qui n'ont pour beaucoup qu'un lieu tenu avec l'insurrection.

Les plans de démobilisation des militants de Boko Haram devront également prendre en compte la diversité des terroirs dans la région de Diffa. Le long de la Komadougou, en zone kanouri, où de nombreux jeunes ont rejoint le mouvement moins par conviction que par goût de l'aventure et appât du gain, il faut rompre avec l'atmosphère de délation et de suspicion qui divise les villages. Les autorités devraient concevoir des politiques de démobilisation, de pardon et de réintégration opérant une distinction entre les individus en fonction des raisons de leur adhésion au mouvement insurrectionnel. Les chefferies et notabilités religieuses devraient être associées à ce processus de médiation et de pardon et consultées sur les modalités de sa mise en place, ce qui les valoriserait mieux que la collecte de renseignements ou la délation.

Dans la zone du lac, un plan de démobilisation sera insuffisant s'il ne s'accompagne pas de mesures visant à apaiser les tensions intercommunautaires autour de l'accès aux ressources. Boko Haram s'est implanté en exploitant ces tensions et les a en retour aggravées, tout comme l'ont fait les politiques de contre-insurrection en fermant un temps les yeux sur le développement de milices à base ethnique. Il faut d'abord

¹⁰⁸ Entretiens de Crisis Group, chercheurs enseignants de l'université de Diffa, membre du conseil régional de Diffa, Diffa, mai, septembre 2016.

¹⁰⁹ Le ministre a déclaré notamment : « Nous allons leur garantir la sécurité, nous allons leur éviter la prison, nous allons leur éviter toute poursuite judiciaire. Et nous allons nous acheminer vers une forme de prise en charge ». « Le Niger lance un programme d'amnistie pour les déserteurs de Boko Haram », RFI, 29 décembre 2016.

¹¹⁰ Cette politique ne peut être improvisée. Les premiers éléments de Boko Haram qui se sont rendus aux autorités à Diffa auraient été logés dans une maison louée sur les fonds du gouverneur de Diffa. Si le fait est avéré, l'Etat central et ses partenaires devront prendre rapidement le relai de cette initiative. Document sécuritaire consulté par Crisis Group, janvier 2017.

¹¹¹ Les combattants mineurs pourraient être temporairement confiés à des familles d'accueil rémunérées pour faire face à cette charge supplémentaire. Un tel transfert de ressources pourrait faciliter l'acceptation locale de ceux qui ont rejoint Boko Haram lorsqu'ils étaient encore enfants.

soutenir les efforts de médiation engagés par le gouverneur, qui peinent à faire sentir leurs effets dans la durée.¹¹²

A plus long terme, l'Etat doit démontrer ses capacités à réguler de manière pacifique les tensions autour des terres convoitées du bassin du lac Tchad. Pour éviter d'être perçu comme favorisant un groupe contre un autre, il ne doit pas imposer sa vision de manière autoritaire, mais offrir un cadre de médiation pacifique dans lequel les communautés concernées vont pouvoir discuter des modalités d'accès et de partage des ressources ; il reviendra ensuite aux autorités d'en garantir la pérennité et le respect.¹¹³ Il faut en effet concilier de façon équitable les intérêts des différentes communautés qui revendiquent un accès, même saisonnier, aux ressources lacustres. Une réforme de la chefferie pourrait aussi être envisagée pour les populations boudouma qui souffrent d'un déficit de représentation.¹¹⁴ Pacifier et assurer l'équité dans l'accès aux ressources naturelles feront plus pour réduire l'influence de Boko Haram que les politiques de « dé-radicalisation » ou de « prévention de la violence extrémiste ».

B. Soulager la justice et préparer la réintégration des anciens insurgés

La multiplication des arrestations depuis février 2015 met le système judiciaire et carcéral nigérien sous pression. Dans les prisons, où des détenus attendent un hypothétique procès, se mélangent suspects arrêtés sur simple dénonciation et jihadistes convaincus. Elles peuvent devenir des lieux de recrutement des groupes armés qui rejettent l'autorité de l'Etat. Pour éviter cela, des mesures plus ambitieuses que l'isolement des prédicateurs les plus fervents sont nécessaires.¹¹⁵

Le Niger devrait renforcer les moyens alloués au système judiciaire afin d'assurer un meilleur traitement des dossiers en lien avec Boko Haram. En particulier, les juges devraient exiger des services de sécurité arrêtant des suspects sur dénonciation qu'ils constituent un dossier suffisamment étayé pour justifier un transfert à Niamey. L'Etat devrait renforcer les moyens des services chargés des enquêtes dans la région de Diffa et encourager les organisations de la société civile et leurs partenaires à apporter une assistance juridique aux détenus afin d'assurer un traitement plus rapide et équitable de leurs dossiers. Cela permettrait d'accélérer la libération des personnes arrêtées à tort et de celles qui n'ont commis que des infractions mineures, par exemple des petits trafics avec les insurgés.

¹¹² Fin 2016, les membres des communautés boudouma et peul regrettaient la reprise des tensions dans le bassin du lac malgré les efforts de médiation engagés quelques mois plus tôt. De fait, les questions de fond, notamment autour du partage pacifié des ressources, n'ont pas été abordées. Entretien de Crisis Group, membres des communautés peul et boudouma, Diffa, octobre 2016.

¹¹³ En août 2016, l'annonce d'un projet de location de 120 000 hectares de terres à une société saoudienne, décidé sans grande concertation, a suscité de vives critiques à l'égard du conseil régional et des autorités centrales. Entretien de Crisis Group, membres de la société civile originaires de Diffa, Niamey et Diffa, octobre 2016 et document vidéo consulté par Crisis Group.

¹¹⁴ La création d'une telle chefferie de groupement ou de canton pour mieux représenter les Boudouma ne serait pas une fin en soi mais un moyen de mieux garantir l'accès aux ressources ; elle devrait donc être négociée avec l'ensemble des communautés impliquées dans la gestion du lac et ne pas conduire à exclure des populations allochtones au profit de populations prétendument autochtones.

¹¹⁵ En 2016, l'administration pénitentiaire a mis à l'isolement au moins un prédicateur lié à Boko Haram. Entretien de Crisis Group, membre de l'administration pénitentiaire, Niamey, mai 2016.

Enfin, si l'Etat nigérien mérite d'être soutenu dans son effort contre Boko Haram, il doit résister à la tentation de l'instrumentalisation politique des outils de lutte contre l'extrémisme violent. Les lois contre le terrorisme ne doivent pas servir à mettre un terme au débat sur l'état actuel du Sud-Est et les conséquences sur les populations de la lutte armée contre Boko Haram.¹¹⁶

C. Relancer l'économie de la région

Les mesures économiques restrictives en place depuis février 2015 ont des conséquences dramatiques pour les populations. Certains habitants sont tentés de rejoindre les zones fertiles que Boko Haram contrôle toujours sur le lac Tchad, d'autres devront bientôt se résoudre à une migration hasardeuse vers le Nigéria ou la Libye. La région de Diffa est pourtant relativement riche de perspectives économiques. Les autorités devraient vite reconnaître les limites de l'arme économique pour juguler l'insurrection et suspendre les mesures restrictives. A défaut, elles devraient autoriser, sous condition, la commercialisation du poisson, comme elles l'ont fait pour le poivron. Elles pourraient en profiter pour faire de Diffa un carrefour commercial pour les produits exportés vers le Nigéria. Les quatre principaux Etats de la CBLT affectés par Boko Haram, tous désireux de lancer des plans de développement dans la région du lac Tchad, devraient mettre en commun leurs plans respectifs et, par exemple, concevoir ensemble une politique douanière.

Autorités et acteurs de l'aide sont aussi confrontés à Diffa au dilemme classique entre besoin d'assistance à court terme et aide au développement de plus long terme. En théorie, tous les acteurs soutiennent l'idée d'un continuum de l'aide d'urgence au développement. En pratique, les ressources sont limitées et la question des investissements prioritaires se pose. Pour y répondre, le gouvernement devrait accélérer, sans attendre la fin hypothétique de la phase militaire, la publication d'un plan stratégique de sortie de crise dans la région. Si les ONG et les partenaires du Niger ont un rôle important d'appui à jouer, le pilotage d'un tel plan devrait être confié à des organismes spécialisés comme la HACP mais aussi les collectivités territoriales et la société civile de Diffa. Celles-ci doivent s'engager, avec leurs partenaires, à veiller à la bonne gestion et à l'équité des plans de reconstruction, notamment concernant la délicate question de l'accès au foncier.

La HACP a pris les devants et prépare actuellement un plan spécial de sortie de crise pour la région de Diffa. Elle bénéficie d'une longue expérience des zones de post-conflit, qui serait utile à tous. Cependant, les autorités nigériennes doivent reconnaître que la zone de Diffa requiert des réponses spécifiques et ne peut se satisfaire d'un simple copier-coller des solutions mises en place dans le Nord. Le plan doit également être conçu de manière inclusive, en associant les populations et leurs besoins en fonction de leur âge, genre, ou origine sociale. Sans cela, elles pourraient avoir le sentiment que les élites locales, ou pire, celles de Niamey, décident pour elles pour mieux capter l'aide.

¹¹⁶ En mai 2015, la cellule antiterroriste a arrêté Moussa Tchangari, figure de l'organisation de la société civile Alternatives Espaces Citoyens, qui dénonce les violations des droits humains en lien avec l'état d'urgence dans le Sud-Est. Arrêté alors qu'il visitait des prisonniers de la région de Diffa, dont il est originaire, il est resté en détention une dizaine de jours.

Un tel plan, motivé par l'objectif de juguler l'insurrection de Boko Haram, ne devra pas enfermer les actions de développement dans la prévention de l'extrémisme violent. Ce serait imposer aux politiques de reconstruction des œillères trop étroites. De même, le développement ne peut être considéré comme la solution miracle. Il doit être accompagné d'un processus politique destiné à réconcilier les communautés marquées par l'insurrection et établir un diagnostic précis des raisons pour lesquelles des citoyens se sont retournés contre l'Etat et, parfois, leur propre société. Sans cela, les plans de développement risquent de tourner à vide, de rater leur cible voire de nourrir de nouvelles tensions et frustrations.

Dans cette perspective, les autorités nigériennes, centrales et locales, chefferies et fonction publique, doivent reconnaître leur part de responsabilités dans la crise. La région de Diffa ne tirera pas profit de financements supplémentaires si l'autorité publique ne démontre pas d'abord sa capacité à réguler, pacifiquement et équitablement, les multiples conflits d'accès aux ressources dans les espaces agropastoraux et piscicoles. L'Etat doit aussi démontrer son utilité en garantissant un accès plus équitable aux services sociaux (éducation, santé, justice) dans une région tournée vers le Nigéria. Le recrutement local dans la fonction publique et l'octroi temporaire de primes aux fonctionnaires déployés dans les régions touchées par l'insurrection pourraient faciliter la relance des services de base.

Tout cela a cependant un coût. Si l'effort militaire contre Boko Haram devait s'inscrire dans la durée, l'Etat pourrait être confronté à une situation budgétaire encore plus difficile. Les partenaires du Niger, en particulier ceux qui l'encouragent à assumer son rôle dans la lutte contre Boko Haram, doivent soutenir l'Etat pour lui éviter de devoir « privilégier les dépenses sécuritaires au détriment de celles qui bâtissent l'avenir d'un pays ».¹¹⁷ 2016, année électorale, a également été marquée par d'importantes tensions sur la trésorerie publique. La lutte contre Boko Haram n'explique sans doute pas tous les problèmes de trésorerie actuels et ne saurait dispenser l'Etat d'une bonne gestion des dépenses publiques.

¹¹⁷ Ce risque a été mentionné dans une analyse de la Banque africaine de développement dès février 2015. Facinet Sylla, « Niger : Boko Haram, une menace pour l'avenir et le développement », <http://www.afdb.org>, 24 février 2015.

VI. Conclusion

Dans sa lutte contre Boko Haram, l'Etat nigérien doit aller au-delà de l'approche militaire qui a jusqu'ici prévalu. Le Niger, qui a d'abord vu Boko Haram comme un problème nigérian, est entré depuis un peu plus de deux ans en confrontation ouverte avec le mouvement jihadiste. Avec le soutien de ses alliés et non sans subir des pertes, il a contenu la guerre au Sud de la région de Diffa, sous état d'urgence depuis février 2015. Mais ce choix militaire pèse lourd sur les grands équilibres de l'Etat, ses finances et son armée. Les restrictions économiques imposées dans les zones de Diffa et du lac, si elles affaiblissent la logistique des jihadistes, affectent aussi fortement la population, et tout particulièrement les jeunes. La montée des tensions intercommunautaires et la tentation milicienne sur le lac Tchad sont inquiétantes.

Il n'y a pas de solution facile ni de court terme à la crise ouverte par Boko Haram : il faudra du temps pour restaurer une paix durable dans la région de Diffa. La politique de réconciliation et de réintégration annoncée par le gouvernement fin décembre 2016 à la suite des premières redditions d'insurgés est un signe encourageant mais il doit être confirmé dans les mois qui viennent. Au-delà de cet effort, l'attention portée à cette région longtemps négligée doit être l'occasion, pour l'Etat, de mieux y assumer son rôle de protecteur des populations et de régulateur pacifique des conflits locaux. Les partenaires du Niger, qui l'ont encouragé à se mobiliser contre Boko Haram, doivent quant à eux lui apporter une aide concrète et adaptée aux transformations de la menace.

Bruxelles/Dakar, 27 février 2017

Annexe A : Carte du Niger



Annexe B : A propos de l'International Crisis Group

L'International Crisis Group est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 120 personnes présentes sur les cinq continents. Elles élaborent des analyses de terrain et font du plaidoyer auprès des dirigeants dans un but de prévention et de résolution des conflits armés.

La recherche de terrain est au cœur de l'approche de Crisis Group. Elle est menée par des équipes d'analystes situées dans des pays ou régions à risque ou à proximité de ceux-ci. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux dirigeants politiques internationaux, régionaux et nationaux. Crisis Group publie également *CrisisWatch*, un bulletin mensuel d'alerte précoce offrant régulièrement une brève mise à jour de la situation dans plus de 70 situations de conflit (en cours ou potentiel).

Les rapports de Crisis Group sont diffusés à une large audience par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin d'attirer leur attention et de promouvoir ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir les rapports et les recommandations auprès des dirigeants politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est présidé par Mark Malloch-Brown, ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). La vice-présidente du Conseil est Ayo Obe, juriste, chroniqueuse et présentatrice de télévision au Nigéria.

Le président-directeur général de Crisis Group, Jean-Marie Guéhenno était le secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations unies de 2000 à 2008, et l'envoyé spécial adjoint des Nations unies et de la Ligue arabe en Syrie en 2012. Il a quitté ce poste pour présider la commission de rédaction du livre blanc français de la défense et de la sécurité nationale en 2013.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et dispose de bureaux dans neuf autres villes : Bichkek, Bogotá, Dakar, Islamabad, Istanbul, Nairobi, Londres, New York et Washington DC. L'organisation a également des représentations dans les villes suivantes : Bangkok, Beyrouth, Caracas, Delhi, Dubaï, Gaza, Ciudad de Guatemala, Jérusalem, Johannesburg, Kaboul, Kiev, Mexico, Pékin, Rabat, Sydney, Tunis et Yangon.

Crisis Group reçoit le soutien financier d'un grand nombre de gouvernements, de fondations institutionnelles et de donateurs privés. Actuellement, Crisis Group entretient des relations avec les agences et départements gouvernementaux suivants: le ministère allemand des affaires étrangères, l'Agence américaine pour le développement international, le ministère australien des Affaires étrangères et du commerce, l'Agence autrichienne pour le développement, le ministère canadien des Affaires étrangères, du commerce et du développement, la Principauté du Liechtenstein, le Département fédéral des affaires étrangères de la Confédération suisse, le ministère finlandais des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le ministère néerlandais des Affaires étrangères, le ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du commerce, le ministère norvégien des Affaires étrangères, le ministère suédois des Affaires étrangères, et Irish Aid.

Crisis Group entretient aussi des relations avec les fondations suivantes : la Carnegie Corporation de New York, la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur, la Fondation Koerber, la Fondation de Henry Luce, la Fondation Humanity United, la Fondation Tinker, le Fonds Ploughshares, les Fondations Open Society, l'Initiative Open Society pour l'Afrique de l'Ouest, et le Fond des frères Rockefeller.

Février 2017

Annexe C : Rapports et briefings sur l'Afrique depuis 2014

Rapports Spéciaux

Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State, Rapport spécial, 14 mars 2016 (aussi disponible en arabe).

Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Rapport spécial N°2, 22 juin 2016.

Afrique australe

Madagascar : une sortie de crise superficielle ? Rapport Afrique de Crisis Group N°218, 19 mai 2014 (aussi disponible en anglais).

Zimbabwe: Waiting for the Future, Briefing Afrique N°103, 29 septembre 2014.

Zimbabwe: Stranded in Stasis, Briefing Afrique N°118, 29 février 2016.

Afrique centrale

Les terres de la discorde (I) : la réforme foncière au Burundi, Rapport Afrique N°213, 12 février 2014.

Les terres de la discorde (II) : restitution et réconciliation au Burundi, Rapport Afrique N°214, 17 février 2014.

Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme, Rapport Afrique N°215, 1^{er} avril 2014 (aussi disponible en anglais).

La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation, Rapport Afrique N°219, 17 juin 2014 (aussi disponible en anglais).

Cameroun : mieux vaut prévenir que guérir, Briefing Afrique N°101, 4 septembre 2014.

La face cachée du conflit centrafricain, Briefing Afrique N°105, 12 décembre 2014 (aussi disponible en anglais).

Congo: Ending the Status Quo, Briefing Afrique N°107, 17 décembre 2014.

Les élections au Burundi : l'épreuve de vérité ou l'épreuve de force ?, Rapport Afrique N°224, 17 avril 2015 (aussi disponible en anglais).

Congo: Is Democratic Change Possible? Rapport Afrique N°225, 5 mai 2015.

Burundi: la paix sacrifiée? Briefing Afrique N°111, 29 mai 2015 (aussi disponible en anglais).

Cameroun : la menace du radicalisme religieux, Rapport Afrique N°229, 3 septembre 2015 (aussi disponible en anglais).

Centrafrique : les racines de la violence, Rapport Afrique N°230, 21 septembre 2015 (aussi disponible en anglais).

Tchad : entre ambitions et fragilités, Rapport Afrique N°233, 30 mars 2016 (aussi disponible en anglais).

Burundi : anatomie du troisième mandat, Rapport Afrique N°235, 20 mai 2016 (aussi disponible en anglais).

Katanga: Tensions in DRC's Mineral Heartland, Rapport Afrique N°239, 3 août 2016.

Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité, Briefing Afrique N°122, 28 septembre 2016 (aussi disponible en anglais).

Boulevard of Broken Dreams: The "Street" and Politics in DR Congo, Briefing Afrique N°123, 13 octobre 2016.

Cameroun : faire face à Boko Haram, Rapport Afrique N°241, 16 novembre 2016 (aussi disponible en anglais).

Afrique de l'Ouest

Mali : réformer ou rechuter, Rapport Afrique N°210, 10 janvier 2014 (aussi disponible en anglais).

Côte d'Ivoire : le Grand Ouest, clé de la réconciliation, Rapport Afrique N°212, 28 janvier 2014 (aussi disponible en anglais).

Curbing Violence in Nigeria (II): The Boko Haram Insurgency, Rapport Afrique N°216, 3 avril 2014.

Guinée-Bissau : les élections, et après ?, Briefing Afrique N°98, 8 avril 2014.

Mali : dernière chance à Alger, Briefing Afrique N°104, 18 novembre 2014 (aussi disponible en anglais).

Nigeria's Dangerous 2015 Elections: Limiting the Violence, Rapport Afrique N°220, 21 novembre 2014.

L'autre urgence guinéenne : organiser les élections, Briefing Afrique N°106, 15 décembre 2014 (aussi disponible en anglais).

Burkina Faso : neuf mois pour achever la transition, Rapport Afrique N°222, 28 janvier 2015.

La réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau : une occasion à saisir, Briefing Afrique N°109, 19 mars 2015.

Mali : la paix à marche forcée? Rapport Afrique N°226, 22 mai 2015.

Burkina Faso : cap sur octobre, Briefing Afrique N°112, 24 juin 2015.

The Central Sahel: A Perfect Sandstorm, Rapport Afrique N°227, 25 juin 2015 (aussi disponible en anglais).

Curbing Violence in Nigeria (III): Revisiting the Niger Delta, Rapport Afrique N°231, 29 septembre 2015.

The Politics Behind the Ebola Crisis, Rapport Afrique N°232, 28 octobre 2015.

Mali: Peace from Below?, Briefing Afrique N°115, 14 décembre 2015.

Burkina Faso : transition acte II, Briefing Afrique N°116, 7 janvier 2016.

Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest, Rapport Afrique N°234, 14 avril 2016 (aussi disponible en anglais).

Boko Haram sur la défensive?, Briefing Afrique N°120, 4 mai 2016 (aussi disponible en anglais).

Nigeria: The Challenge of Military Reform, Rapport Afrique N°237, 6 juin 2016.

Mali central : la fabrique d'une insurrection ?, Rapport Afrique N°238, 6 juillet 2016 (aussi disponible en anglais).

Burkina Faso : préserver l'équilibre religieux, Rapport Afrique N°240, 6 septembre 2016 (aussi disponible en anglais).

Nigeria: Women and the Boko Haram Insurgency, Rapport Afrique N°242, 5 décembre 2016.

Corne de l'Afrique

Sudan's Spreading Conflict (III): The Limits of Darfur's Peace Process, Rapport Afrique N°211, 27 janvier 2014.

South Sudan: A Civil War by Any Other Name, Rapport Afrique N°217, 10 avril 2014.

Somalia: Al-Shabaab – It Will Be a Long War, Briefing Afrique N°99, 26 juin 2014.

Eritrea: Ending the Exodus?, Briefing Afrique N°100, 8 août 2014.

Kenya: Al-Shabaab – Closer to Home, Briefing Afrique N°102, 25 septembre 2014.

South Sudan: Jonglei – "We Have Always Been at War", Rapport Afrique N°221, 22 décembre 2014.

Sudan and South Sudan's Merging Conflicts, Rapport Afrique N°223, 29 janvier 2015.

Sudan: The Prospects for "National Dialogue", Briefing Afrique N°108, 11 mars 2015.

The Chaos in Darfur, Briefing Afrique N°110, 22 avril 2015.

South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace Process, Rapport Afrique N°228, 27 juillet 2015.

Somaliland: The Strains of Success, Briefing Afrique N°113, 5 octobre 2015.

Kenya's Somali North East: Devolution and Security, Briefing Afrique N°114, 17 novembre 2015.

Ethiopia: Governing the Faithful, Briefing Afrique N°117, 22 février 2016.

Sudan's Islamists: From Salvation to Survival, Briefing Afrique N°119, 21 mars 2016.

South Sudan's South: Conflict in the Equatorias, Rapport Afrique N°236, 25 mai 2016.

Kenya's Coast: Devolution Disappointed, Briefing Afrique N°121, 13 juillet 2016.

South Sudan: Rearranging the Chessboard, Rapport Afrique N°243, 20 décembre 2016.

Annexe D : Conseil d'administration de l'International Crisis Group

PRESIDENT DU CONSEIL**Lord (Mark) Malloch-Brown**

Ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL**Jean-Marie Guéhenno**

Ancien sous-secrétaire général du Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies

VICE-PRESIDENTE DU CONSEIL**Ayo Obe**

Présidente du Conseil, Gorée Institute (Sénégal) ; avocate (Nigéria)

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL**Fola Adeola**

Fondateur et président, FATE Foundation

Ali al Shihabi

Écrivain ; Fondateur et ancien président, Rasmala Investment bank

Celso Amorim

Ancien ministre brésilien des Relations extérieures ; Ancien ministre de la Défense

Hushang Ansary

Président, Parman Capital Group LLC ; ancien ambassadeur d'Iran aux Etats-Unis et ministre des Finances et des Affaires économiques

Nahum Barnea

Chroniqueur politique, Israël

Kim Beazley

Ancien vice-Premier ministre d'Australie et ambassadeur aux Etats-Unis ; ancien ministre de la Défense

Carl Bildt

Ancien ministre des Affaires étrangères de la Suède

Emma Bonino

Ancienne ministre italienne des Affaires étrangères ; ancienne commissaire européenne pour l'aide humanitaire

Lakhdar Brahimi

Membre, The Elders ; diplomate des Nations unies ; ancien ministre algérien des Affaires étrangères

Cheryl Carolus

Ancienne haut-commissaire de l'Afrique du Sud auprès du Royaume-Uni et secrétaire générale du Congrès national africain (ANC)

Maria Livanos Cattai

Ancienne secrétaire générale à la Chambre de commerce internationale

Wesley Clark

Ancien commandant suprême des forces alliées de l'Otan en Europe

Sheila Coronel

Professeure « Toni Stabile » de pratique de journalisme d'investigation et directrice du Centre Toni Stabile pour le journalisme d'investigation, Université de Columbia

Frank Giustra

Président-directeur général, Fiore Financial Corporation

Mo Ibrahim

Fondateur et président, Fondation Mo Ibrahim ; fondateur, Celtel International

Wolfgang Ischinger

Président, Forum de Munich sur les politiques de défense ; ancien vice-ministre allemand des Affaires étrangères et ambassadeur en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis

Asma Jahangir

Ancienne présidente de l'Association du Barreau de la Cour suprême du Pakistan ; ancienne rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction

Yoriko Kawaguchi

Ancienne ministre japonaise des Affaires étrangères ; ancienne ministre de l'Environnement

Wadah Khanfar

Co-fondateur, Forum Al Sharq ; ancien directeur général du réseau Al Jazeera

Wim Kok

Ancien Premier ministre des Pays-Bas

Andrey Kortunov

Directeur général du Conseil russe pour les affaires internationales

Ivan Krastev

Président du Centre pour les stratégies libérales (Sofia) ; membre fondateur du conseil d'administration du Conseil européen des relations internationales

Ricardo Lagos

Ancien président du Chili

Joanne Leedom-Ackerman

Ancienne secrétaire internationale de PEN International ; romancière et journaliste, Etats-Unis

Helge Lund

Ancien président-directeur général de BG Group Limited et Statoil ASA

Shivshankar Menon

Ancien ministre indien des Affaires étrangères et conseiller à la sécurité nationale

Naz Modirzadeh

Directeur du Programme sur le droit international et les conflits armés de la Faculté de droit de Harvard

Saad Mohseni

Président et directeur général de MOBY Group

Marty Natalegawa

Ancien ministre indonésien des Affaires étrangères, représentant permanent auprès de l'ONU et ambassadeur au Royaume-Uni

Roza Otunbayeva

Ancienne présidente de la République kirghize ; fondatrice de la « Roza Otunbayeva Initiative », fondation internationale publique

Thomas R. Pickering

Ancien sous-secrétaire d'Etat américain ; ambassadeur des Etats-Unis aux Nations unies, en Russie, en Inde, en Israël, au Salvador, au Nigéria et en Jordanie

Olympia Snowe

Ancienne sénatrice américaine et membre de la Chambre des représentants

Javier Solana

Président du Centre pour l'Economie globale et la Géopolitiques ESADE ; membre émérite, The Brookings Institution

Alexander Soros

Membre, Open Society Foundations

George Soros

Président, Open Society Institute ; président du Soros Fund Management

Pär Stenbäck

Ancien ministre finlandais des Affaires étrangères et de l'Education ; président du Parlement culturel européen

Jonas Gahr Støre

Chef du Parti travailliste norvégien et du groupe parlementaire du Parti travailliste ; ancien ministre norvégien des Affaires étrangères

Lawrence H. Summers

Ancien directeur du Conseil de la sécurité économique et secrétaire du Trésor des Etats-Unis ; président émérite de l'Université de Harvard

Helle Thorning-Schmidt

Directrice générale de Save the Children International ; ancienne Première ministre du Danemark

Wang Jisi

Membre du comité de conseil en politique étrangère du ministère des Affaires étrangères chinois ; ancien directeur, Ecole des affaires internationales, Université de Pékin

CONSEIL PRESIDENTIEL

Groupe éminent de donateurs privés et d'entreprises qui apportent un soutien et une expertise essentiels à Crisis Group.

ENTREPRISES

BP
Shearman & Sterling LLP
Statoil (U.K.) Ltd.
White & Case LLP

DONATEURS PRIVES

(5) Anonyme
Scott Bessent
David Brown & Erika Franke
Stephen & Jennifer Dattels

Herman De Bode
Reynold Levy
Alexander Soros

CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

Donateurs privés et entreprises qui fournissent une contribution essentielle aux activités de prévention des conflits armés de Crisis Group.

ENTREPRISES

APCO Worldwide Inc.
Atlas Copco AB
BG Group plc
Chevron
Edelman UK
HSBC Holdings plc
MetLife
Shell
Yapi Merkezi Construction and Industry Inc.

DONATEURS PRIVES

(2) Anonymous
Mark Bergman
Stanley Bergman & Edward Bergman
Elizabeth Bohart
Neil & Sandra DeFeo Family Foundation
Sam Englehardt
Neemat Frem
Seth & Jane Ginns
Ronald Glickman

Rita E. Hauser
Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti
Geoffrey Hsu
Faisel Khan
Cleopatra Kitti
Virginie Maisonneuve
Dennis Miller
Kerry Propper
Nina K. Solarz

CONSEIL DES AMBASSADEURS

Les étoiles montantes de divers horizons qui, avec leur talent et leur expertise, soutiennent la mission de Crisis Group.

Luke Alexander
Gillea Allison
Amy Benziger
Tripp Callan
Victoria Ergolavou
Christina Bache Fidan

Beatriz Garcia
Lynda Hammes
Matthew Magenheimer
Madison Malloch-Brown
Peter Martin
Megan McGill

Rahul Sen Sharma
Leeanne Su
AJ Twombly
Dillon Twombly
Grant Webster

CONSEILLERS

Anciens membres du Conseil d'administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et apportent leurs conseils et soutien (en accord avec toute autre fonction qu'ils peuvent exercer parallèlement).

Martti Ahtisaari
Président émérite
George Mitchell
Président émérite
Gareth Evans
Président émérite
Kenneth Adelman
Adnan Abu-Odeh
HRH Prince Turki al-Faisal
Óscar Arias
Ersin Arioğlu
Richard Armitage
Diego Arria
Zainab Bangura
Shlomo Ben-Ami
Christoph Bertram
Alan Blinken
Lakhdar Brahimi

Zbigniew Brzezinski
Kim Campbell
Jorge Castañeda
Naresh Chandra
Eugene Chien
Joaquim Alberto Chissano
Victor Chu
Mong Joon Chung
Pat Cox
Gianfranco Dell'Alba
Jacques Delors
Alain Destexhe
Mou-Shih Ding
Uffe Ellemann-Jensen
Gernot Erler
Marika Fahlén
Stanley Fischer
Carla Hills
Swanee Hunt

James V. Kimsey
Aleksander Kwasniewski
Todung Mulya Lubis
Allan J. MacEachen
Graça Machel
Jessica T. Mathews
Barbara McDougall
Matthew McHugh
Miklós Németh
Christine Ockrent
Timothy Ong
Olara Otunnu
Lord (Christopher) Patten
Victor Pinchuk
Surin Pitsuwan
Fidel V. Ramos