



Afrique de l'Ouest : faire de la prévention des conflits la règle et non l'exception

Amandine Gnanguênon



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

Cette note a été réalisée grâce au soutien des Affaires mondiales Canada. Cependant, les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle des Affaires mondiales Canada.

Introduction

Comme le rappelait en 2001, Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations unies : « Je ne pense pas que la mise en œuvre de stratégies préventives soit chose facile. Les coûts de la prévention doivent être payés immédiatement, alors que les bénéfices ne seront recueillis que dans un avenir lointain. »¹ L'an dernier, lors de son entrée en fonction au même poste, Antonio Guterres affirmait lui aussi sa détermination à faire de la prévention des conflits une priorité pendant son mandat. Les Nations unies ne sont bien entendu pas les seules à s'engager dans la prévention qui regroupe plusieurs catégories d'actions dont la médiation, la conciliation ou les bons offices. L'alerte précoce, qui se caractérise par une dimension à la fois technique et politique, est l'une d'entre elles. Elle se définit comme la « collecte systématique et l'analyse d'information sur des régions en crise et dont la vocation est (1) d'anticiper le processus d'escalade dans l'intensité du conflit ; (2) développer des réponses stratégiques à ces crises ; (3) de présenter des actions aux acteurs concernés afin de faciliter la prise de décision ».²

Dans la zone Sahara-Sahel, qui représente 40 % de l'Afrique de l'Ouest³, l'impact des crises sur les pays frontaliers a incité plusieurs organisations régionales, telles que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le Conseil de l'entente⁴, à développer leurs propres mécanismes de recueil de données afin de fournir aux autorités politiques des outils d'aide à la décision. Dans ce contexte, afin d'éviter la duplication des mandats et la multiplication des coûts financiers, il est essentiel de faire un bilan des dispositifs déjà opérationnels. Bien que confronté à des obstacles politiques, techniques et institutionnels, le mécanisme d'alerte précoce de la CEDEAO, plus connu sous l'acronyme anglais ECOWARN (*ECOWAS*⁵ *Early Warning and Response Network*) peut être considéré comme le plus abouti sur le continent africain.

La CEDEAO est régulièrement sollicitée pour des partages d'expérience, à l'image de la rencontre avec les représentants de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) en avril 2018 à Abuja⁶ ou les initiatives communes avec la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC)⁷. En juin 2018, la CEDEAO a, en outre, signé un Mémoire d'entente (MoU) avec l'UEMOA sur la prévention des crises et des conflits en Afrique de l'Ouest.

-
1. Prévention des conflits, rapport du Secrétaire général des Nations unies, Assemblée générale, Conseil de sécurité, A/55/985-S/2001/574, 7 juin 2001, p.38.
 2. Alex Schmid, *Thesaurus and glossary of early Warning and conflict prevention Terms*, P IOOM-synthesis Foundation, Sanam B. Anderlini for FEWER (Erasmus University), mai 1998.
 3. Le Sahara-Sahel représente aussi 50 % de l'UEMOA et 70 % des pays sahéliens. Source : Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE), actualité du Club, n°4, janvier 2014, p.9.
 4. Le Conseil de l'entente est une organisation régionale créé le 29 mai 1959 avec une finalité économique et dont les membres actuels sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo.
 5. Economic Community of West African States (ECOWAS) est l'acronyme anglais de la CEDEAO.
 6. *ECOWAS and EAC to collaborate towards the strengthening of early warning mechanisms*, 24 avril 2018, Disponible à : <http://www.ecowas.int/ecowas-and-eacs-to-collaborate-towards-the-strengthenen-of-early-warning-mechanisms/> (consulté le 27 juillet 2018).
 7. Voir le Communiqué final issu du sommet conjoint sur la paix, la sécurité, la stabilité et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent entre la CEDEAO et la CEEAC, le 31 juillet 2018 à Lomé. Celui-ci réaffirme notamment la volonté des chefs d'État d'agir conjointement pour prévenir les conflits.

Il prévoit notamment d'appuyer le Mécanisme de veille et d'alerte précoce (Mevap) de l'UEMOA et de renforcer ECOWARN⁸. Même s'il reste des défis techniques et méthodologiques à relever de part et d'autre⁹, la coopération avec l'Union africaine, dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) s'est accrue du fait de rencontres conjointes régulières. En comparaison avec les autres acteurs africains, la CEDEAO reste donc précurseur en la matière.

L'organisation dispose d'un système opérationnel inédit, en constante évolution depuis 2003 et à partir duquel de nombreux enseignements peuvent être tirés pour la mise en œuvre de mesures préventives en Afrique. Résultat d'une recherche documentaire et de dizaine d'entretiens menés à Cotonou, Lomé et à Abuja en mars et juin 2018, ce rapport s'interroge sur la manière dont le mécanisme d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO contribue à la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest. Partant des obstacles politiques et techniques auxquels la CEDEAO a été confrontée, il présente tout d'abord ses évolutions en matière de collecte de données ainsi que la récente réforme de décentralisation au plan national. En outre, il passe en revue les réponses que la CEDEAO, les États et la société civile sont susceptibles d'apporter pour combler le décalage persistant entre l'alerte et la réponse. Enfin, il conclut sur l'idée qu'au-delà des difficultés techniques et financières, le déficit d'alerte précoce et les délais de réponse, souvent trop longs, résultent aussi d'une culture de la prévention encore très théorique. Des pistes de réflexion sont proposées pour permettre une meilleure opérationnalisation.

1. Le système d'alerte précoce de la CEDEAO, évolutions d'un mécanisme précurseur en Afrique

Le système d'alerte précoce de la CEDEAO s'inscrit dans un cadre juridique et institutionnel structuré, tirant les enseignements de ses interventions dans la région du fleuve Mano, dans les années 1990. Ce dispositif ancien a longtemps été inédit en Afrique en raison des progrès régulièrement réalisés qui ont permis de le rendre opérationnel. Une nouvelle étape a été franchie avec la décentralisation de l'alerte précoce et de la réponse au niveau national. Cette réforme constitue en effet l'une des solutions aux multiples défis auxquels l'organisation régionale et ses États membres restent confrontés.

1. ECOWARN, une composante alerte précoce qui a fait ses preuves

ECOWARN s'inscrit dans un dispositif légal et institutionnel, développant les principes, les objectifs et les moyens requis pour intégrer la prévention dans l'agenda de la CEDEAO. Coordinné par la Direction de l'alerte précoce (DAP) à Abuja (Nigeria), ce mécanisme s'appuie sur un réseau de moniteurs présents dans chaque État et quatre bureaux régionaux, actuellement remplacés par des centres nationaux.

Le Traité révisé de la CEDEAO du 24 juillet 1993 constitue le premier texte de référence. Il stipule que « les États membres s'engagent à coopérer avec la Communauté en vue de créer et de renforcer les mécanismes appropriés pour assurer la prévention et la résolution à temps des conflits inter et intra-États [...] »¹⁰.

8. La CEDEAO et l'UEMOA impulsent une nouvelle dynamique de coopération interinstitutionnelle dans la région, 8 juin 2018, Abuja. Disponible à : <http://www.ecowas.int/la-cedeao-et-luemoa-impulsent-une-nouvelle-dynamique-de-cooperation-interinstitutionnelle-dans-la-region/?lang=fr> (consulté le 3 août 2018).

9. African Peace and Security Architecture, APSA Road Map 2016-2020. Disponible à : <http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf> (consulté le 3 août 2018).

10. Traité révisé, 1993, article 58.

Élément constitutif de la prévention opérationnelle¹¹, l'alerte précoce est reconnue comme l'une des quinze composantes du Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC)¹². L'adoption de ce Cadre, en 2008, consacre une volonté « d'intensifier les efforts, les actions, les activités et les programmes susceptibles d'apporter une assistance à la prévention effective des conflits »¹³. Ce document complète le Protocole de 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité faisant référence à un « système d'observation de la paix et de la sécurité sous-régional (pré-alerte) »¹⁴ et donne son mandat à la DAP.

Le directeur de l'alerte précoce et son équipe d'analystes et de spécialistes du Système d'information géographique (SIG) sont en charge du Centre d'observation et de suivi (COS), appelé aussi salle de veille, basé à la Commission de la CEDEAO. Conformément au Protocole du Mécanisme de 1999, les activités de la Direction se caractérisent par la collecte, le suivi et l'analyse des données ainsi que l'élaboration de rapports avec des recommandations, transmis au Président de la Commission de la CEDEAO. Différents supports écrits, conçus comme des outils d'aide à la décision, sont produits à la DAP : les actualités quotidiennes, les rapports de situation par pays ou régionaux (journalier, hebdomadaire, trimestriel et annuel), les alertes, les notes de situation ou thématiques¹⁵, etc. Alors que certains experts critiquent des contenus trop généraux et sans plus-value¹⁶, la variété, la périodicité et la quantité de documents rédigés témoignent d'un dispositif relativement abouti en matière d'analyse. Parmi les autres activités au COS, le travail de vérification et de croisement des données est réalisé à partir de nombreux canaux d'informations, notamment celui du Reporter terrain d'ECOWARN¹⁷.

Le mécanisme d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO bénéficie de la présence de 77 moniteurs, appelés autrefois « points focaux », répartis dans les quinze États de l'Afrique de l'Ouest. Ces équipes, composées uniquement de ressortissants nationaux, permettent d'avoir des observateurs constamment présents sur le terrain afin de collecter des données locales et de les entrer manuellement dans le système¹⁸.

11. La prévention opérationnelle porte sur « les mesures applicables face à une crise imminente » alors que la prévention structurelle porte sur « les mesures visant à s'assurer que les crises n'éclatent pas en premier lieu ou, le cas échéant, qu'elles n'éclatent pas à nouveau ». Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, *op. cit.*, p.13.

12. Le CPCC en 2008 ne prévoit que 14 composantes. Créé en 2015, le Secrétariat permanent du CPCC en constitue la quinzième.

13. Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, règlement MSC/REG.1/01/08, janvier 2008, Commission de la CEDEAO, Abuja.

14. Protocole de 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, chapitre IV.

15. Pour plus de détails, voir le *Plan stratégique 2016-2020 & Plan d'action à moyen terme 2016-2020* sur le Système d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO, Commission de la CEDEAO, Abuja, 2016.

16. Entretien téléphonique avec un expert de la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest, consultant pour la CEDEAO, Lyon, septembre 2018.

17. La collecte de données d'alerte précoce permettant d'alimenter les analyses de la DAP passe par d'autres modules que l'ECOWARN Reporter : le Forum d'échanges de la paix accessible sur internet ; le système d'information géographique (SIG) pour l'utilisation d'informations précises, visuelles et de données géo-spatiales en temps réel ; le système d'archivage des documents de la DAP accessibles aux autres directions de l'APPS. Les analystes puisent également les informations au sein de leur réseau.

18. L'ensemble des moniteurs se retrouvent chaque année lors d'une rencontre organisée par la CEDEAO pour les sensibiliser aux évolutions de la base de données.

Ce travail s'effectue sous la coordination d'un représentant national du Réseau ouest africain pour l'édification de la paix, plus connu sous l'acronyme anglais WANEP (*West Africa Network for Peacebuilding*)¹⁹. Dans chaque pays, parmi les cinq personnes choisies, quatre sont issues du monde universitaire ou rattachées à des institutions de recherche, auxquelles s'ajoute le coordinateur du WANEP. Seule exception, le Nigeria dispose de sept moniteurs. Principal critique, leur implication personnelle étant très inégale, la qualité des données collectées, essentiellement issues de leur réseau et d'une veille médiatique, reste, elle aussi, très variable.

Les informations recueillies servent chaque semaine à remplir un formulaire en ligne, composé de 66 indicateurs prédéfinis (94 indicateurs à l'origine) dont le nombre et la nature seront revus prochainement pour « mieux prendre en compte les nouvelles menaces »²⁰. Ces rapports de situation donnent un aperçu hebdomadaire de la situation sécuritaire dans chaque État de la région. Des rapports d'incidents permettent en outre de signaler à tout moment chaque événement ayant un impact sur la sécurité humaine. Au regard des zones à couvrir et de la nature transnationale de certaines menaces (criminalité transfrontalière, corruption, blanchiment d'argent, circulation des armes légères, extrémisme religieux), le nombre de moniteurs reste insuffisant pour traiter de l'ensemble des problématiques sécuritaires.

Constituant le deuxième volet opérationnel d'ECOWARN, quatre bureaux de zone avaient été créés, en 2003, en appui au COS à Abuja.²¹ Suite à la réforme du mécanisme d'alerte précoce adoptée en 2014, les antennes régionales à Banjul, Monrovia et Ouagadougou²² ont été fermées et celle de Cotonou le sera prochainement, pour être remplacées par des centres nationaux. La mise en place de ces bureaux, en charge de plusieurs pays²³, avait été retenue par la CEDEAO qui ne pouvait pas détacher des représentants dans chaque État membre. Étant donné le manque de moyens des chefs de bureau, la question de leur valeur ajoutée s'était finalement posée. La décision de décentraliser le dispositif au niveau national est une manière de remédier au manque de capacités et de réactivité souvent reproché à la CEDEAO en incitant plus d'acteurs à s'engager dans l'alerte précoce, à commencer par les États et les organisations de la société civile (OSC). L'analyse des données et la formulation de réponses, jusque-là fortement centralisées à Abuja, pourront désormais être prises en charge par des acteurs nationaux ou communautaires.

19. Créée en 1998, WANEP est désormais bien implanté dans chaque pays d'Afrique de l'Ouest, avec plus de 550 organisations membres. Son objectif est de poser les jalons d'un réseau d'alerte précoce et de réponse pour la société civile en Afrique, mettant l'accent sur la sécurité humaine. Pour plus de détails sur leurs activités, voir

http://www.wanep.org/wanep/index.php?option=com_content&view=category&id=52&Itemid=83

(consulté le 13 septembre 2018).

20. Entretien, fonctionnaire de la CEDEAO, juin 2018. Recommandations issues du rapport intitulé *Assesment of demand for early warning product and services at the ECOWAS Commission*, Direction de l'alerte précoce de la CEDEAO, avec le soutien de la GIZ, 25 février 2017.

21. Lire sur ce point l'entretien d'Augustin Sagna, ancien chef du bureau de la zone n°4 à Cotonou, en mai 2009. Disponible à : <http://www.oecd.org/fr/csao/lesystemedalerteprecoceetdereponsesdelacedeao.htm> (consulté le 1er août 2018).

22. *Idem*.

23. La zone n°1 depuis Banjul (Gambie) couvrait le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau et le Sénégal ; la zone n°2 depuis Ouagadougou (Burkina Faso) couvrait le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger ; la zone n°3 depuis Monrovia (Liberia) couvrait le Ghana, la Guinée Conakry, le Liberia et la Sierra Leone ; la zone n°4 depuis Cotonou (Bénin), couvrait le Bénin, le Nigeria et le Togo.

2. La création des mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse, une nouvelle phase pour renforcer l'efficacité du dispositif

La CEDEAO a entrepris, depuis quatre ans, de mettre en place des mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse rapide (MNAPR). Ces derniers réunissent les composantes actuelles de son dispositif (réseau de moniteurs, COS et acteurs internes à la CEDEAO) et des centres nouvellement créés, en charge de la coordination du mécanisme et placés sous la tutelle des États. L'objectif de cette décentralisation est de permettre aux intervenants sur le terrain de transformer plus rapidement les messages d'alerte en action. La CEDEAO s'efforce en effet d'inciter les représentants de chaque État à s'impliquer davantage en collaboration avec les OSC afin de relever deux défis majeurs : coordonner les actions et suivre leur mise en œuvre.

Le premier centre national de coordination du mécanisme d'alerte précoce et de réponse (CNCMAPR) a ouvert à Bamako en octobre 2017²⁴. Il fait suite à l'adoption du Cadre de politique pour la création des MNAPR, adopté par les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO le 14 juillet 2014²⁵ et du règlement relatif à sa mise en œuvre, les 16 et 17 décembre 2015. En 2018, quatre autres centres ont ouvert au Burkina Faso, au Liberia (février), en Côte d'Ivoire (mai) et en Guinée Bissau (juillet). Le gouvernement du Nigeria a également manifesté son intérêt pour l'ouverture d'un centre avant la fin de cette même année²⁶.

En collaboration avec les services de l'État et la CEDEAO, le mécanisme national d'alerte précoce et de réponse affiche un double objectif :

- Donner mandat aux centres pour « alerter le gouvernement de menaces éventuelles sur les populations, proposer des réponses adaptées aux menaces identifiées, identifier en retour les structures de réponse (tant au niveau de l'État, la société civile, les communautés, les partenaires au développement, etc.), faciliter, coordonner, et faire le suivi de la mise en œuvre des activités liées à la réponse »²⁷.

Chaque centre se compose ainsi d'un directeur, représentant de l'État, et de cinq experts, chacun en charge d'une thématique prédéfinie par la DAP (crime et criminalité ; sécurité ; gouvernance et droits humains ; santé ; environnement). Il bénéficie en outre de l'appui de deux officiers de liaison nationaux, l'un de WANEP et l'autre de la CEDEAO.

- Associer directement « les États membres [qui] mandatent à travers un décret présidentiel tous les services publics compétents aux niveaux national et régional à soumettre régulièrement tous les dossiers, données et informations sur les questions relatives à la sécurité humaine au Centre »²⁸.

24. Source : <http://mali-web.org/politique/mecanisme-dalerte-precoc-et-de-reponse-de-la-cedeao-le-centre-de-coordination-du-mali-est-operationnel> (consulté le 15 juin 2018).

25. Acte additionnel A1SA.6/07/14 portant adoption du Cadre de politique pour la création des mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide, 45^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, Accra, 10 et 11 juillet 2014. Document disponible à : http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/6_Alerte_Precoc_Et_Response_Rapide.pdf (consulté le 15 juin 2018).

26. Entretien avec un partenaire technique et financier, Abuja, juin 2018

27. Sources : documents internes de la CEDEAO non consultés par l'auteur : Mise en œuvre du Mécanisme National d'alerte précoce et de réponse du 31 janvier 2015 ; Rapport de l'atelier des experts sur le repositionnement du Système d'alerte précoce de la CEDEAO, 19-20 janvier 2015, Abuja (Nigeria).

28. *Idem*.

Afin d’impliquer de manière systématique les représentants des gouvernements, la structure est supervisée par un Conseil statutaire, placé sous l’autorité du Vice-Président ou du Premier ministre. Ce dernier est constitué des ministres de l’intérieur, des finances, de la défense, de la justice, des affaires étrangères, du représentant du principal parti d’opposition, d’un ministre compétent en fonction des thématiques, du membre national du Conseil des sages et du représentant permanent de la CEDEAO.

Les cinq premiers centres serviront d’établissements pilotes en attendant l’ouverture dans les dix autres États, conditionnée au déblocage de fonds. Cette réforme, initiée par la CEDEAO, est soutenue financièrement par certains de ses partenaires de longue date, comme l’agence de coopération internationale allemande (GIZ). Le principal bailleur du projet est actuellement le département d’État américain dans le cadre des projets EWARP (*Early Warning and Response Partnership*) et REWARD (*Responding to Early Warning and Response Data*) avec l’appui de l’Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), disposant d’un budget de 20,5 millions USD (2015-2020) pour la mise en œuvre du plan stratégique²⁹. Il a été convenu que la CEDEAO assure le financement en totalité de ces centres puis partagera la responsabilité avec les États après 2020, en payant la moitié des dépenses. L’opportunité a finalement été donnée à la CEDEAO de mettre en application les leçons tirées en matière d’alerte précoce depuis le lancement d’ECOWARN en 2003.

3. Des atouts du système d’alerte à l’opérationnalisation des centres, un bref bilan d’étape

Les mécanismes nationaux d’alerte précoce et de réponse bénéficient de deux atouts majeurs ayant favorisé la reconnaissance d’ECOWARN comme dispositif novateur en Afrique : la relation privilégiée entre la CEDEAO et WANEP et l’adaptation des indicateurs en fonction des facteurs de conflit. L’opérationnalisation des cinq premiers centres représente, en outre, une nouvelle avancée majeure pour la CEDEAO. Deux défis risquent cependant de fragiliser ce dispositif au plan national : le manque d’impartialité dans les analyses et des niveaux d’opérationnalité différents entre les centres.

Depuis 2002, la coopération entre la CEDEAO et WANEP, unique en Afrique³⁰, est une réelle valeur ajoutée dans la relation que l’organisation régionale entretient avec les OSC. La CEDEAO bénéficie à la fois de l’expérience du WANEP en matière de prévention des conflits et de ses liens privilégiés avec les OSC locales. Depuis la signature d’un MoU en 2004, renouvelable tous les cinq ans³¹, WANEP fait partie intégrante du système régional d’alerte précoce et de réponse, en contribuant à la collecte et à l’analyse des informations. Juste avant la réforme de la CEDEAO en 2014, afin de compenser les réponses régionales tardives, WANEP a décidé de créer son propre dispositif national d’alerte précoce (NEWS - *National Early Warning System*) dont le fonctionnement est désormais calqué sur celui des MNAPR. L’accumulation des données par WANEP lui permet d’identifier et de justifier le choix de certains projets avec des arguments et chiffres clés³². WANEP, de par son rôle de lobbying et de plaidoyer et son suivi des acteurs locaux, a un rôle complémentaire à la CEDEAO, pouvant être paralysée par des enjeux politiques et déconnectée des réalités de terrain. « Avant ECOWARN, il y avait une culture du secret et du camouflage des informations.

29. Source : <https://www.usaid.gov/west-africa-regional/fact-sheets/reacting-early-warning-and-response-data-west-africa-project-reward> (consulté le 2 août 2018).

30. En août 2015, WANEP a signé un Protocole d’accord avec la Commission de l’Union africaine pour soutenir le Programme paix et sécurité de la Commission. Sur le modèle du responsable du Bureau de liaison de WANEP à la CEDEAO, une responsable au Bureau de liaison de la Commission de l’Union africaine est présente depuis l’été 2018.

31. Le Protocole d’Accord est en vigueur actuellement pour une année encore sur la période 2014-2019.

32. Entretien avec une personne de la société civile, Lomé, mars 2018.

La société civile a apporté un style de rédaction. »³³ Un responsable du bureau de liaison du WANEP est présent à la DAP depuis 2004. Il permet à la société civile d’avoir un représentant qui participe aux activités de la CEDEAO et diffuse les informations issues de la société civile au sein des différentes directions du Département Affaires politiques, paix et sécurité (APPS).

En matière d’analyse transversale, les défis restent considérables, comme en témoigne les systèmes de conflits³⁴ au Sahel ou dans le bassin du lac Tchad qui nécessitent une mise à jour régulière des outils. Cette inadéquation entre les indicateurs de l’analyse et les facteurs d’instabilité régionale a longtemps constitué une des faiblesses de l’alerte précoce. Il a donc été décidé que les analystes au COS feraient un suivi des dossiers non plus à partir d’un découpage par pays mais selon cinq thématiques : crime et criminalité ; sécurité ; gouvernance et droits humains ; santé ; environnement. Cette répartition a été reprise à l’identique dans les centres nationaux, ainsi qu’au bureau régional du WANEP à Accra, où cinq experts de ces thèmes ont été recrutés. Le classement thématique ne doit cependant pas se faire au détriment « du suivi rigoureux par pays » étant donné que chaque cas étudié a ses spécificités³⁵. Au contraire, les deux volets peuvent s’enrichir mutuellement : le premier, thématique, est indispensable à l’élaboration des politiques régionales tandis que le second, par pays, sert à décliner celles-ci en plans d’action nationaux. Selon la situation politique et sécuritaire de chacun des États, des objectifs stratégiques spécifiques restent à définir³⁶. Les analyses par thématiques créent, en outre, une contrainte plus institutionnelle, la nécessité de développer des échanges réguliers au sein du département APPS et avec d’autres concernées par la nature des menaces (santé et environnement par exemple).

S’il est sans aucun doute trop tôt pour évaluer l’efficacité des premiers centres nationaux, certaines questions techniques, politiques et institutionnelles devront être abordées pour préserver leur opérationnalité sur le long terme. Au stade de leur développement actuel, deux défis méritent de faire l’objet d’une attention particulière.

- ***Garantir l’impartialité des analyses et des recommandations des centres vis-à-vis du pouvoir politique***

La volonté de la CEDEAO d’impliquer en priorité les représentants des gouvernements et d’autres institutions nationales impose de veiller à l’autonomie dont les personnels des centres feront l’objet à l’égard du pouvoir politique. Certes, le recrutement parmi des fonctionnaires de l’État a été organisé de manière à assurer une pérennité au projet. La présence de nombreux représentants du gouvernement ne risque-t-elle pas cependant de fragiliser l’impartialité et la neutralité dans l’analyse des données, le choix des acteurs pour répondre aux crises et la formulation des recommandations³⁷ ?

33. Entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018.

34. Sur ce point, voir Michel Luntumbue, Comprendre la dynamique des conflits : une lecture synthétique des facteurs de conflit en Afrique de l’Ouest, GRIP, note d’analyse, janvier 2014. Disponible à : <https://www.grip.org/fr/node/1176> (consultée le 11 septembre 2018).

35. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018.

36. Mettre en œuvre l’architecture de paix et de sécurité (III) : l’Afrique de l’Ouest, *International Crisis Group* (ICG), Rapport Afrique n°234, 14 avril 2016, p.29.

37. Pour rappel, le système de collecte reposait jusqu’en 2015 sur deux points focaux, un représentant du gouvernement et un membre de la société civile. Le changement fréquent d’interlocuteurs, en raison des mutations, et le manque de temps pour effectuer la passation des consignes, avait abouti au retrait des fonctionnaires du dispositif (entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018).

La participation des officiers de liaison de la société civile (WANEP) et de la CEDEAO aux réunions et au sein du conseil statutaire est-elle une garantie suffisante pour qu'aucune pression ne soit exercée par le pouvoir politique si les analyses révèlent une défaillance prolongée du gouvernement ? Sur les réponses à ces deux questions, les avis divergent. Certains considèrent que les garde-fous sont suffisants tandis que pour d'autres, la partialité est un risque à prendre étant donné que les représentants de l'État sont incontournables pour la prévention des conflits. Au-delà des limites liées au positionnement politique, l'opérationnalité des centres dépend aussi de questions plus techniques.

- **Maintenir un niveau d'opérationnalité similaire entre les centres**

Le personnel à Abuja et dans les centres nationaux bénéficient de programmes de renforcement des capacités de la part de nombreux bailleurs pour la collecte, l'analyse des données et la rédaction de recommandations. L'harmonisation des procédures et méthodes de travail entre les centres, qui couvrent trois zones linguistiques et culturelles (francophone, anglophone, et lusophone) devra également être prise en compte. La DAP reste la mieux placée pour s'assurer que le niveau de qualification des équipes ne varie pas trop d'un centre à l'autre pour ne pas affecter la qualité des analyses et des recommandations. En termes de matériels, les salles de veille bénéficient d'un équipement similaire leur permettant de communiquer entre elles et avec le COS à Abuja par VSAT. Dans certains pays, comme en Guinée-Bissau, les coupures fréquentes d'électricité et le manque d'accès à des connexions internet haut débit restent néanmoins un obstacle à surmonter³⁸. Les problèmes de réseau ou de connexion ne permettent pas de faire remonter l'information rapidement ou de la vérifier. « Parfois il faut attendre une demi-journée avant d'avoir accès au réseau, pendant ce temps les choses pourraient dégénérer »³⁹. L'ouverture des centres nationaux est une première étape et marque une avancée majeure pour inciter les acteurs locaux à s'impliquer dans l'opérationnalisation du mécanisme national. La CEDEAO peine toutefois à trouver un juste équilibre entre le respect de la souveraineté des États et la mise en application de son mandat, indispensable pour combler le décalage entre l'alerte et la réponse.

2. Réduire le décalage entre l'alerte et la réponse, un défi majeur pour les acteurs de la prévention

L'un des principaux défis pour la CEDEAO consiste à réduire le fossé entre l'alerte et la réponse, tout en associant trois niveaux d'acteurs. L'organisation régionale se heurte ainsi à trois impératifs : dépasser ses blocages institutionnels pour assurer une continuité entre alerte et réponse ; inciter les autorités nationales à s'engager dans la mise en œuvre de solutions rapides et contribuer à la reconnaissance du rôle des acteurs locaux au plan régional.

1. Les blocages institutionnels de la CEDEAO, principal obstacle dans la continuité entre alerte-réponse

Dans le *Plan stratégique 2016-2020 & Plan d'action à moyen terme 2016-2020 sur le Système d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO*, un constat s'impose : « la pratique au cours des années a créé une séparation artificielle de la composante d'alerte précoce et celle de la réponse »⁴⁰.

38. Entretien téléphonique avec un expert de la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest, consultant pour la CEDEAO, Lyon, août 2018.

39. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

40. Plan Stratégique, *op. cit.*, p.12

Trois raisons permettent notamment d'expliquer ce décalage : les lourdeurs administratives au sein de la CEDEAO ; l'absence de retours sur les rapports de la DAP et le manque de partage d'informations entre la DAP et les autres acteurs internes.

La mise en place d'ECOWARN, système de collecte collaboratif et à plusieurs niveaux (local, national et régional), n'a pas permis de compenser les lourdeurs administratives de la CEDEAO en matière de prévention. L'organisation continue de renvoyer l'image d'une institution « trop politique », au service « d'un club de chefs d'État », « pas assez transparente » dans les choix de ses recommandations et avec des délais de prise de décision beaucoup trop longs. En vertu du Protocole de 1999, différents acteurs interviennent dans la mise en œuvre des réponses au sein de la CEDEAO : l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement ; le Président de la Commission de la CEDEAO ; le Conseil de médiation et de sécurité et ses trois organes : le comité des chefs d'État-major, le Conseil des sages et la Force en attente de la CEDEAO. Étant donné sa dimension hautement politique, le processus de décision reste concentré au niveau du Président de la Commission qui traite directement avec les chefs d'État. « Dans le fonctionnement actuel de la CEDEAO, les chefs d'État ont trop de pouvoir. Ils sont incontournables sur toutes les décisions. Ce qui crée une sorte de jeu d'alliance et de soutien »⁴¹. La gestion des crises nécessite donc de donner plus de poids à d'autres instances collégiales de la CEDEAO, tels que le Conseil de médiation et de sécurité ou le Conseil des sages⁴².

En outre, le manque de retours sur la pertinence des rapports de la DAP ne permet pas de vérifier si le format et la fréquence des analyses répondent aux besoins des autres directions du Département APPS et aux attentes au niveau de la Présidence de la CEDEAO. Une étude menée en 2017 révèle que la nature de l'information collectée et la dimension « grand public » des rapports expliqueraient entre autres ce désintérêt⁴³. Selon certains fonctionnaires de la CEDEAO, les données de terrain qui proviennent de sources ouvertes ne suffisent pas et devraient « être couplées avec des sources de renseignements classifiés »⁴⁴ auxquelles le Président de la Commission est souvent l'une des rares personnes à avoir accès. Selon le *Plan stratégique 2016-2020*, la tenue de réunions bimensuelles entre le Commissaire Affaires politiques, paix et sécurité et les ambassadeurs des États membres de la CEDEAO⁴⁵ est censée favoriser les discussions autour d'informations provenant de sources diplomatiques afin de les intégrer dans les rapports d'alerte. La pérennité d'une telle option se pose d'ores et déjà. En effet, contrairement aux services de renseignement, l'alerte précoce s'est développée à partir du partage d'informations non classifiées, étant donné la réticence des représentants d'État à partager certaines données sensibles avec d'autres pays, parfois suspectés de contribuer à leur insécurité⁴⁶. Au-delà du débat autour de la prise en compte de données sensibles, la multiplication des sources, censée permettre de croiser les données, requière surtout beaucoup de temps au COS pour les trier et les vérifier. Il serait utile de développer des outils, sous la forme de base de données, pour faciliter ce travail. En outre, la diversification des formats de publication proposée s'est, semble-t-il, faite au détriment d'une amélioration du contenu, y compris la formulation de recommandations ciblées en fonction des audiences.

41. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

42. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018.

43. Sur ce point, voir le rapport *Assessment of demand for early warning product and services at the ECOWAS Commission*, *op. cit.*

44. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018.

45. Plan Stratégique 2016-2020, *op. cit.*, p.28.

46. Jakkie Ciliers, *Towards a Continental Early Warning System for Africa*, ISS Paper, n°102, avril 2005.

Disponible à : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PAPER102.PDF> (consulté le 6 août 2018).

L'une des manières de parer à cette critique serait pour la DAP de « procéder à une évaluation périodique des besoins des différents départements de la CEDEAO au regard des documents qu'elle produit »⁴⁷.

Enfin, l'évaluation de l'efficacité du mécanisme dépend en grande partie de la capacité à relier ses deux composantes : alerte précoce et réponse. Cela suppose de parvenir à mesurer l'impact des analyses produites sur le choix des décisions prises à titre préventif – auquel pourrait s'ajouter l'évaluation des effets de ces mesures sur l'évolution du conflit. Afin de résoudre le problème du lien entre la DAP, chargée de la collecte et de la formulation des recommandations, et les décideurs politiques, la Direction est désormais rattachée directement à la Vice-présidence de la CEDEAO. En réduisant les échelons intermédiaires dans l'envoi des rapports, jusque-là transmis par l'intermédiaire du Commissaire Affaires politiques, de la paix et de la sécurité, ce changement, validé à l'été 2018, est ainsi censé « fluidifier les réponses que la CEDEAO peut apporter par rapport à certaines situations »⁴⁸. La tenue de réunions conjointes régulières entre la DAP et les autres directions directement concernées par l'alerte précoce (Affaires politiques ; Maintien de la paix et sécurité régionale) devrait aussi améliorer le partage d'informations et pallier l'éloignement entre les structures. « La distance physique entre ces directions ne fait que matérialiser davantage la difficulté structurelle des différentes directions du Département des affaires politiques, de la paix et de la sécurité à travailler ensemble »⁴⁹. Le partage d'informations entre elles est d'autant plus nécessaire que les missions d'évaluation et les analyses après action (*After Action Review*) menées dans d'autres directions, comme par exemple au sein de la division assistance électorale ou de médiation, pourraient enrichir le contenu des rapports. S'ils ne sont pas pris en compte, les défis institutionnels propres à la CEDEAO auront un impact sur l'opérationnalisation des mécanismes nationaux. La mise en œuvre des réformes institutionnelles ne pourra que renforcer la crédibilité dont l'organisation a besoin pour faire pression sur ses États membres afin qu'ils s'engagent, eux aussi, de manière plus active dans la formulation de réponses rapides.

2. Des chefs d'États engagés, un impératif dans la mise en œuvre d'une réponse rapide

Les critiques sur les systèmes d'alerte précoce se sont longtemps focalisées sur l'opérationnalisation de la collecte de données, condition préalable à leur bon fonctionnement. L'attention porte à présent davantage sur la réponse : jugée trop tardive, en décalage avec les attentes ou non mise en œuvre une fois l'alerte donnée. Au-delà du moment de la réponse à proprement parler, le problème réside aussi dans le manque de moyens pour l'exécuter, le défaut de suivi et le manque de coordination⁵⁰. Ces trois derniers volets, faisant encore largement défaut, ont été intégrés en priorité dans la mission des centres nationaux.

Les raisons du décalage entre la réception de l'alerte et l'action peuvent être techniques, comme vu précédemment. L'un des obstacles majeurs systématiquement mentionné lors des entretiens reste cependant la volonté politique. Dans les enceintes régionales, comme la CEDEAO, les chefs d'État sont nombreux à faire prévaloir le respect de leur souveraineté pour garder le contrôle de la situation notamment dans le cas où un conflit risque de remettre en cause leurs prérogatives, de dévoiler leurs défaillances ou leur absence de légitimité.

47. *Assessment of demand for early warning product and services at the ECOWAS Commission, op. cit., p.3.*

48. Entretien téléphonique avec un expert de la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest, consultant pour la CEDEAO, Lyon, septembre 2018.

49. Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest, ICG, *op. cit.*, p.25.

50. Entretien avec un représentant de la société civile, Abuja, juin 2018.

Au plan national, l'échec des réponses s'explique notamment par « le sentiment que les décideurs ont de maîtriser la situation ; la sauvegarde des intérêts personnels et le manque de culture de prévention des conflits – les mêmes défis reviennent sans que ne soient tirées les leçons des erreurs passées »⁵¹. Cette observation faite au Togo pourrait être applicable à d'autres pays de la région.

Sans même parler d'être une priorité, la prévention est rarement inscrite à l'ordre du jour des agendas et des débats politiques nationaux. « Les politiques ne s'inscrivent pas dans une dynamique d'alerte précoce – parce qu'ils sont la plupart du temps source du problème »⁵². Le Mali n'a fait que confirmer le constat de Kofi Annan en 2001 selon lequel la prévention n'a aucune chance de réussir « si le gouvernement intéressé refuse d'admettre qu'il a un problème susceptible de déboucher sur un conflit violent et rejette les offres d'aide »⁵³. Pour certaines organisations de la société civile togolaises, le défaut d'action peut aussi résulter d'un problème de délégation de pouvoir au sein de la hiérarchie : « les autorités mettent à disposition des personnes qui n'ont pas elles même le pouvoir de donner la réponse, elles sont obligées de se référer à leur supérieur et attendre les ordres. Ce qui ralentit le processus »⁵⁴. Seule la pratique dira si l'opérationnalisation des mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse témoigne d'un réel engagement des acteurs étatiques ou si les principaux obstacles politiques ont seulement été déplacés du niveau régional au plan national.

Afin de contourner les réticences de certains États membres à investir, y compris financièrement, le domaine de la prévention, les organisations internationales et régionales ont, semble-t-il, développé des réponses de plus en plus normatives et techniques. En Afrique de l'ouest, la marge de manœuvre de la CEDEAO « pour impulser des changements dans le fonctionnement des États membres existe mais elle est limitée. Cette marge se trouve dans la production de normes qui s'imposent à tous »⁵⁵. Certes, le traité révisé (1993), les protocoles de 1999 et de 2001 et le CPPC (2008) sont de précieux acquis mais ils restent insuffisants s'ils ne sont pas respectés par leurs signataires. En outre, les réponses techniques qui consistent à proposer un renforcement des capacités par des partenaires techniques et financiers (PTF) sans prendre en compte l'environnement politique dans lequel ce déficit s'inscrit, ne pourront que produire des effets contreproductifs sur le long terme. En raison des contraintes liées à la souveraineté nationale et à la *Realpolitik* qui régit les relations entre les États, l'alerte précoce et la réponse rapide ne peuvent pas encore être considérées comme effectives, raison pour laquelle la CEDEAO a souhaité accorder un rôle croissant à la société civile.

3. Une société civile active dans l'alerte précoce, en quête de reconnaissance de son statut

La réforme de décentralisation de l'alerte précoce part du postulat que les réponses régionales doivent intervenir en dernier ressort afin de privilégier les actions nationale, départementale et communautaire, tout en appuyant les acteurs dans la prévention de ces problèmes locaux. Au-delà de sa relation de longue date avec WANEP, de nombreuses initiatives locales mériteraient d'être mieux coordonnées et valorisées par la CEDEAO.

51. Entretien avec des représentants de la société civile, Lomé, mars 2018.

52. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

53. Prévention des conflits, rapport du Secrétaire général des Nations unies, *op. cit.*, p. 38.

54. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

55. Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest, ICG, *op. cit.*, p.28.

La CEDEAO continue de s'interroger sur le choix des partenaires à privilégier parmi les OSC. Raison pour laquelle, il a été confié à WANEP et au Forum de la société civile de l'Afrique de l'Ouest (FOSCAO)⁵⁶ la réalisation d'une cartographie des acteurs de la société civile dans ses quinze pays membres. WANEP et le FOSCAO, historiquement proches de la CEDEAO, jouent un rôle essentiel de mise en réseau dans un contexte où les initiatives locales sont nombreuses. L'identification des OSC et leur coordination est d'autant plus nécessaire que la redondance des activités est quasi systématique. À ce titre, il serait utile de s'interroger sur la manière dont les centres nationaux s'inscriront dans le paysage politico-associatif existant. Au Ghana, par exemple, le Conseil national de paix (*National Peace Council*)⁵⁷ dispose d'un mandat similaire à celui des centres nationaux de coordination du mécanisme d'alerte précoce et de réponse.

Placés sous la tutelle gouvernementale, les centres ont un double intérêt du point de vue de la CEDEAO : être une porte d'entrée pour établir un contact privilégié avec les OSC et le gouvernement, alerter et informer rapidement, ainsi qu'utiliser les centres comme canaux pour relayer les messages aux autorités politiques⁵⁸. Travailler avec la société civile est un moyen de contourner les obstacles liés à la défense d'intérêts politiques. Surtout, « instaurer un mécanisme de contact permanent avec les acteurs concernés, cela implique d'instaurer une relation de confiance »⁵⁹. Or, à l'exception du WANEP qui entretient une relation privilégiée avec la CEDEAO, la société civile est plutôt déconnectée du mécanisme d'alerte précoce régional qui « se limite aux périodes électorales ». « On entend parler de la CEDEAO uniquement quand il y a conflit »⁶⁰.

Les moniteurs travaillant dans le cadre d'ECOWARN sont en effet frustrés par le peu de retours sur les réponses faisant suite aux alertes qu'ils ont envoyées. « Une fois à Abuja, on ne sait pas ce que cela devient » confie un représentant de la société civile qui contribue à ECOWARN. Certains mentionnent un défaut « d'information et de transparence sur l'utilisation des données par la CEDEAO »⁶¹. La société civile doit rendre des comptes auprès de ses bailleurs, pourquoi la CEDEAO ne pourrait-elle pas faire de même auprès des ressortissants de ses États membres, notamment ceux qui participent directement au fonctionnement de son système ? Une première étape consisterait à donner davantage de visibilité aux actions régionales. La plupart des représentants d'OSC rencontrés regrette le manque de communication de l'organisation. La gestion de la crise en Gambie en 2017 est citée à plusieurs reprises comme un exemple de réussite pour la CEDEAO mais personne ne sait vraiment ce qui a été fait pour prévenir le conflit et pourrait servir de modèle dans d'autres cas. Au final, « les acteurs partent avec les informations. Il n'y a pas de partage d'expérience »⁶².

Il est essentiel de pallier ces lacunes si, comme le prévoit le *Plan stratégique 2016-2020*, le mandat du WANEP et des OSC doit être élargi pour les impliquer dans les réponses (médiation, facilitation et autres stratégies de consolidation de la paix)⁶³. Il est également prévu que des compétences plus larges soient attribuées aux moniteurs, notamment les femmes et les chefs traditionnels et religieux, pour traiter les données régionales et transnationales.

56. Le FOSCAO est une plateforme qui vise à réunir les OSC dans les 15 pays membres de la CEDEAO. Pour plus d'informations, voir <http://www.wacsof.net/french/> (consulté le 2 août 2018).

57. Pour plus de détails, voir : <https://www.mint.gov.gh/national-peace-council/> (consulté le 30 juillet 2018).

58. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018

59. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

60. *Idem*.

61. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

62. Entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018.

63. Plan stratégique 2016-2020, *op. cit.*, p. 19.

Cela suppose de leur donner suffisamment de moyens dans un contexte où la société civile, terme un peu fourre-tout, regroupe un large éventail d'acteurs dont le professionnalisme, la neutralité et l'intégrité⁶⁴ sont souvent critiqués. « Le milieu des associations locales est devenu plus professionnel »⁶⁵ mais le manque de financements extérieurs nuit à leurs actions. Faute de ressources, les actions de la société civile se limitent au moment des élections. « Il faudrait des activités financées sur des budgets nationaux »⁶⁶ pour éviter que l'attention des PTF ne soit portée qu'en période pré-électorale. Une représentante des associations de femmes expliquait que « du personnel est généralement formé à la veille des élections pour interagir avec les populations locales. On les forme notamment sur le comportement à adopter pour éviter des contestations violentes à l'annonce des résultats. Il s'agit de les entretenir sur les organes à saisir en cas de contestations ».

La continuité dans les actions est essentielle pour favoriser la prévention structurelle. « Il est important que l'alerte précoce soit combinée à d'autres mesures de prévention des crises aux niveaux local et national comme la sensibilisation des populations et la promotion de la bonne gouvernance »⁶⁷. Par exemple, la Concertation nationale de la société civile au Togo (CNSCT) a pris en compte, en 2014, les défis du radicalisme dans le pays. Un cadre de discussion animé par une équipe de veille a été mis en place. Constitué de trois à quatre facilitateurs de dialogue communautaire par préfecture, il est en contact direct avec les populations, les autorités locales et les chefs traditionnels. Le CNSCT part du principe que « la paix peut être remise en cause à tout moment. Les conflits sont permanents. Il faut donc des cellules permanentes formées pour réduire les conflits »⁶⁸. Il existe en outre une forte demande pour la tenue de rencontres régulières au niveau régional pour permettre le partage d'expérience. Au Bénin, certains représentants d'OSC témoignent de leur intérêt sur la manière dont les autres pays en proie à des conflits ont agi et réagi, justement pour pouvoir anticiper et ne pas commettre les mêmes erreurs⁶⁹.

Enfin, développer des initiatives locales est une chose mais pourquoi ne pas aussi donner davantage de poids et de visibilité à la société civile au plan régional, comme le suggère un fonctionnaire à Lomé, en créant un statut d'observateur à la CEDEAO. Elles seraient ainsi informées en direct des décisions prises et pourraient les relayer auprès de leur « base ». Sans pour autant concurrencer les initiatives de la CEDEAO, la société civile peut être plus active en développant sa propre diplomatie régionale. Elle éviterait ainsi de se retrouver prise au piège d'un système bureaucratisé et d'une hiérarchisation des priorités entre les différentes composantes de la sécurité humaine. Il existe en effet encore un fort décalage entre les préoccupations des États autour des défis sécuritaires, entendu *stricto sensu* avec une forte composante militaire, et celles des OSC au contact de populations tout aussi concernées par des conflits d'ordre foncier et environnemental. La société civile peut donc servir de garant pour que les interventions militaires ne restent pas la seule priorité des gouvernants. « Il faut mettre les acteurs politiques face à leur responsabilité concernant les solutions à la sécurité humaine »⁷⁰ étant donné la nécessité d'opérationnaliser la culture de la prévention structurelle.

64. Par exemple, WANEP fait signer un code de déontologie aux moniteurs.

65. Entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018.

66. *Idem*.

67. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

68. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

69. Entretien avec une représentante de la société civile, Cotonou, mars 2018.

70. Entretien avec un fonctionnaire, Cotonou, mars 2018.

3. Pistes de réflexion pour opérationnaliser la culture de prévention des conflits

Au-delà des efforts à fournir pour relever le défi majeur du décalage entre l’alerte et la réponse, il est nécessaire de prendre en considération plus largement les limites persistantes dans l’opérationnalisation de la prévention. Contrairement aux effets d’annonce, « la culture de la prévention des conflits n’est pas suffisamment entrée dans les mœurs ». ⁷¹ En effet, bien que réaffirmée, depuis plusieurs décennies, comme une priorité dans de nombreuses enceintes internationales, la prévention structurelle reste reléguée au second plan. L’expérience a montré que « on est plus sensible à la crise ouverte qu’aux signaux et indicateurs de crise » ⁷². Parmi les raisons, sa mise en œuvre est soumise au bon vouloir de régimes politiques fragilisés par des modes de gouvernance locaux. L’État reste certes une organisation politique de référence, souveraine et un partenaire privilégié de la Communauté internationale. Toutefois, la plupart des conflits en Afrique de l’Ouest puisent leurs origines dans une réponse étatique absente ou défailante aux besoins de justice, de redistribution des ressources nationales et de protection des populations.

En outre, dans un environnement politico-institutionnel concurrentiel, les effets de la prévention sur la résolution d’un conflit restent difficiles à évaluer, et donc à valoriser et rentabiliser, pour les institutions nationales et internationales en quête de visibilité et de crédibilité. Malgré les discours prônant la coordination, chaque acteur engagé dans la prévention des conflits cherche à faire prévaloir ses intérêts et son agenda. Cette absence d’action commune cohérente nuit dès lors non seulement à la mise en œuvre mais aussi au suivi des recommandations.

Comme l’illustre le Mali, certaines mesures préventives sont parfois appliquées trop tardivement notamment quand il est nécessaire de concilier au même moment une gestion de crise en cours (prévention conjoncturelle) et la prévention du conflit suivant, à travers la reconstruction de la cohésion sociale (prévention structurelle). La course aux financements, essentiels pour le développement des mécanismes de prévention, biaise encore trop souvent la relation de confiance entre les acteurs locaux et les bailleurs engagés dans le renforcement de leurs capacités (humaines, logistiques et techniques). Afin de promouvoir une culture de la prévention sur le long terme, quatre pistes méritent d’être explorées.

1. Renforcer les cadres permanents d’évaluation des actions gouvernementales

La plupart des mécanismes de prévention de conflits et l’instauration de mesures de sensibilisation font l’objet d’une forte attention de la Communauté internationale lors de la préparation des élections, vue comme l’occasion de permettre l’alternance démocratique. Or, le déficit de gouvernance, considéré comme l’une des principales menaces à la paix sociale, peut difficilement être résolu à l’approche d’une échéance électorale. La création d’espaces de discussion locaux et permanents où les questions d’intérêt général sont régulièrement évoquées contribue à recréer une relation de confiance entre gouvernants et gouvernés. La viabilité du pacte social est directement liée à la transparence dans la gestion des affaires publiques et à l’écoute dont font preuve les acteurs politiques.

71. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

72. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

L'enjeu est donc de renforcer les cadres permettant « aux citoyens de faire des évaluations périodiques des actions gouvernementales sur tous les aspects de la vie en société »⁷³.

Ces dispositifs, qui existent déjà dans de nombreux pays, pourraient être généralisés⁷⁴. Au-delà de la transparence, « pour faire durer la paix, il faut une stratégie de la communication qui implique l'information, la sensibilisation et la formation »⁷⁵.

2. Mettre à profit et promouvoir les outils juridiques, politiques et médiatiques

Un bref passage en revue du cadre juridique de la CEDEAO permet de constater que ses textes « sont pertinents, bien pensés et outillés mais ils sont mal appliqués ou mal maîtrisés par les gouvernants »⁷⁶. Si elle veut exaucer son vœu de « CEDEAO des peuples », l'organisation régionale devrait s'assurer que les élus locaux (maires, parlementaires) connaissent et maîtrisent les normes et principes qui régissent l'espace ouest africain. L'ouverture des centres nationaux d'alerte précoce et de réponse est une opportunité pour la CEDEAO de communiquer davantage et d'impliquer les médias locaux, y compris les radios communautaires, dans la visibilité et lisibilité de ses interventions. Ces derniers peuvent servir de relais dans le partage d'informations et le suivi des décisions prises en matière de prévention des conflits. La CEDEAO est encore largement perçue comme une organisation opaque qui communique peu et mal sur ses actions et ses réussites.

3. Développer des scénarii propres aux défis transnationaux

Loin d'être nouvelles, les menaces transnationales à la sécurité humaine en Afrique de l'Ouest (criminalité transfrontalière, corruption, blanchiment d'argent, circulation des armes légères, extrémisme religieux) remettent en question les modèles d'analyse traditionnellement stato-centrés. Des réponses *ad hoc* ont été trouvées au plan militaire, avec la création de coalitions telles que le G5 Sahel ou la Force multinationale de lutte contre Boko Haram. En matière d'alerte précoce et de réponse, il est indispensable d'innover étant donné que les systèmes de conflits continuent de rendre inopérants les classifications jusque-là établies. Le remplacement des catégories d'analyse par pays par des thématiques au sein de la DAP est une première étape. Il reste cependant insuffisant pour appréhender et anticiper la dimension régionale à proprement parler, c'est-à-dire la manière dont des conflits locaux interagissent les uns avec les autres au point de déstabiliser une région. La CEDEAO doit désormais se pencher sur l'élaboration de scénarii régionaux type élaborés à partir de ses retours d'expérience, à commencer par le dispositif déployé pour lutter contre la pandémie d'Ebola (2013-2015).

4. Investir en priorité la prévention structurelle

Indépendamment des situations de crise, l'attention devrait être apportée en priorité sur la prévention structurelle, seule susceptible de provoquer des modifications durables des modes de gouvernance. L'une des raisons pour laquelle les difficultés persistent, malgré les nombreuses solutions proposées, pourrait se résumer en une phrase. « Les solutions qui consistent à déplacer le problème passent souvent inaperçues, parce que celui qui règle le premier problème n'est pas celui qui hérite du nouveau problème »⁷⁷.

73. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

74. Voir sur ce point, à l'image du Buharimeter (Nigeria), du TalonMetre (Bénin), du Présimètre (Burkina), du Weahmeter (Liberia) ou en Guinée www.lahidi.org.

75. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

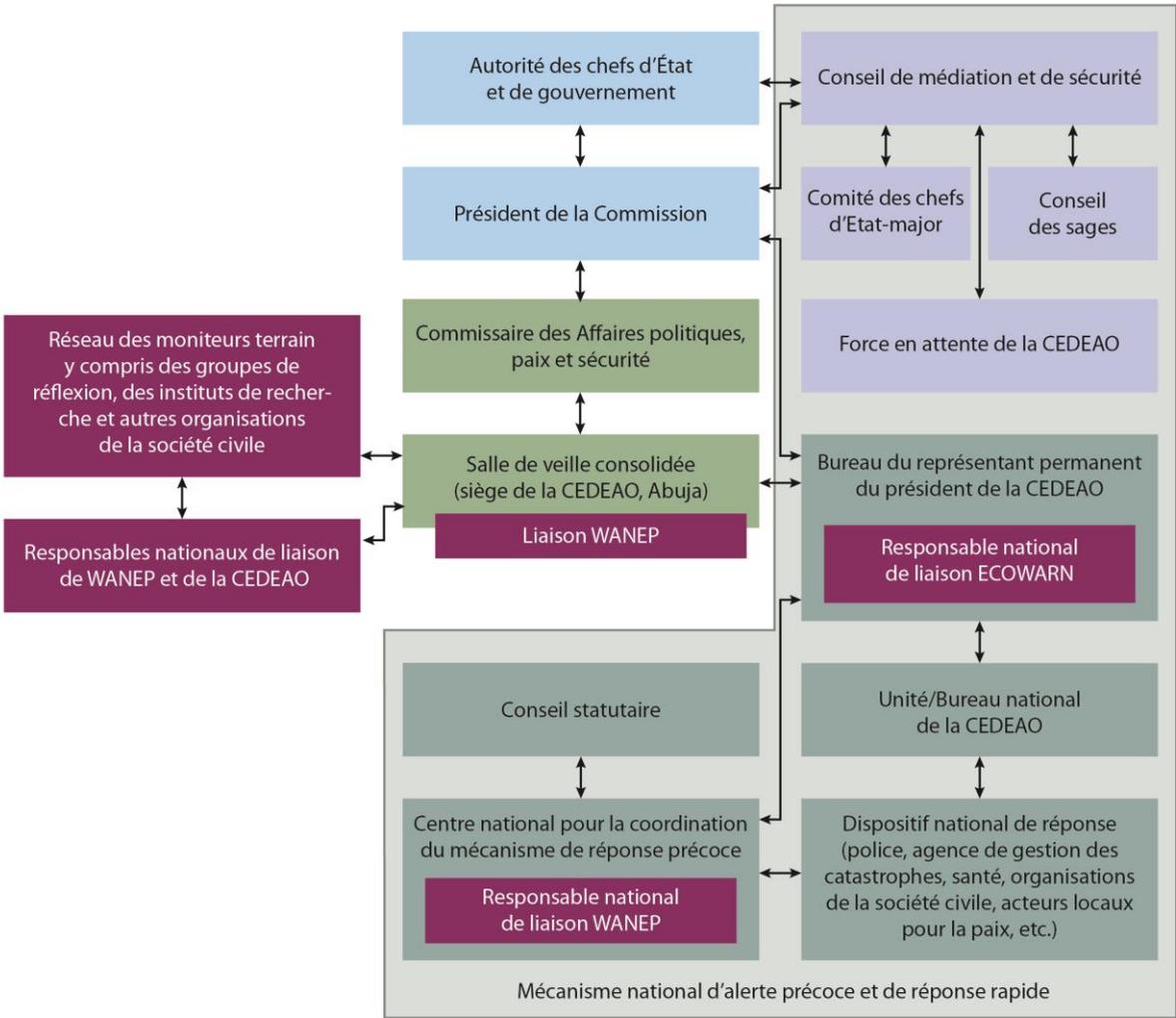
76. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

77. Peter Senge, Béatrice Arnaud, Alain Gauthier, *La Cinquième discipline : leviers des organisations apprenantes*. Paris, Eyrolles, 2006, p. 59.

En d’autres termes, les interventions d’urgence apportées aux crises ont peu à peu sapé le terrain social et politique dans lequel la prévention aurait pu puiser pour reconstruire « un vivre ensemble » au plan national. Sans jamais vraiment s’interroger sur les solutions du passé, ou mettre en application les leçons tirées, les actions se succèdent pour apporter une partie de la réponse – alors qu’elles sont aussi une partie du problème. Loin d’être propre à la CEDEAO, cette réalité est partagée par toutes les organisations qui se sont consacrées aux activités de prévention. Un représentant de la société civile conclut ainsi en disant : « Tout le monde reconnaît l’importance de la paix mais personne ne veut en payer le prix »⁷⁸.

ANNEXE

Récapitulatif du Système d’alerte précoce et de réponse de la CEDEAO



Source Plan stratégique 2016-2020. CEDEAO 2017.

78. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

L'auteure



Amandine Gnanguênon est docteure en science politique, chercheuse rattachée au Centre Michel de l'Hospital (Université Clermont Auvergne). Elle a été directrice du projet Guerre et recomposition du Politique 2012-2017 (www.guerre-et-po.fr). Hébergé par l'Institut des mondes africains (IMAF) à l'École des hautes études en sciences sociales (Ehess), ce projet est lauréat du programme Emergence(s) 2012 de la ville de Paris. Elle a été également chercheuse principale à l'Institut d'études de sécurité (ISS) au bureau de Dakar et en charge du programme Afrique à l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM). Elle a contribué à la rédaction du premier Manuel d'analyse des conflits du bureau des Nations pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) en 2018 et intervient comme conférencière au Collège de défense de l'OTAN à Rome.

L'auteure tient à remercier tout particulièrement Esso Wèdeou Gnamke, assistant de recherche au Togo et au Bénin, pour sa précieuse contribution dans la préparation des missions et la collecte de données.