

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Description du mandat.....	4
2.1.	Méthodologie.....	4
3.	Présentation de l'organisation	6
3.1.	Les origines	6
3.2.	Les éléments factuels de l'OIF	9
3.2.1.	Les membres	9
3.2.2.	Le budget	9
3.2.3.	La structure	10
3.2.4.	La présence de la Francophonie	11
3.3.	La Francophonie comme acteur des relations internationales	12
4.	Recension des écrits	14
4.1.	Origine, définition, évolution	14
4.2.	Principaux enjeux des systèmes d'alerte précoce	17
4.2.1.	La relation entre les différents niveaux d'action.....	17
4.2.2.	Les facteurs extérieurs	18
4.2.3.	La volonté politique et le manque de ressources.....	19
4.2.4.	Les données analysées	19
5.	La prévention de conflits et l'OIF	21
5.1.	Prévention structurelle, prévention opérationnelle	22
5.2.	Le dispositif d'alerte précoce de l'OIF	23
5.3.	Le rapport du Panel d'expert de 2010.....	24
6.	Analyse comparative des dispositifs existants.....	27
6.1.	Monde	27
6.1.1.	ONU : plusieurs mécanismes mais rien de centralisé	27
6.1.2.	Autres institutions	28
6.2.	Europe	29
6.2.1.	Union européenne	29
6.2.2.	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.....	32
6.3.	Asie.....	33
6.3.1.	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est.....	33
6.4.	Amériques.....	34
6.4.1.	Organisation des États américains	34
6.5.	Afrique.....	35
6.5.1.	L'Union africaine.....	35
6.5.2.	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.....	37
6.5.3.	Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale	38
6.5.4.	Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique australe	40
6.5.5.	Autorité intergouvernementale pour le développement	41
7.	Recommandations	46
8.	Annexe	51
9.	BIBLIOGRAPHIE	52

1. INTRODUCTION

Le 30 novembre dernier, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) vivait un moment d'histoire : une femme devenait, pour la première fois, secrétaire générale. C'est donc après onze ans de travail et de dévotion qu'Abdou Diouf quittait ses fonctions. Cette nomination marque une étape pour l'Organisation qui ne cesse d'évoluer et de se transformer depuis sa création officielle en 1970. Constituée dans le but premier de promouvoir la langue française et de stimuler la coopération entre les États francophones, l'OIF a évolué afin de faire face aux défis d'un monde en constante mutation. C'est ainsi que la Francophonie décide de répondre aux exigences des droits de l'Homme lors du Sommet de Hanoi. Cette orientation sera renforcée par la suite avec l'adoption de la Déclaration de Bamako, en 2000, et celle de St-Boniface, en 2006.

Actif depuis plus de vingt ans dans le domaine de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a acquis une réelle connaissance et expertise des enjeux au sein de l'espace francophone. Comme le souligne justement l'ancien secrétaire de la Francophonie, Abdou Diouf,

L'objectif du travail réalisé dans ce rapport se décline en deux temps : premièrement nous nous attarderons à clarifier les actions réalisées par la Francophonie dans le domaine de l'alerte précoce, particulièrement suite au rapport du Panel d'experts de haut niveau portant sur l'alerte précoce et sur le passage à la réaction rapide mandaté par le Secrétaire général en 2010. Deuxièmement, nous dresserons le portrait des dispositifs d'alerte précoce au sein des organisations internationales, régionales et sous-régionales. Le rapport présente également une courte revue de la littérature afin de poser une définition de l'alerte précoce et d'identifier les enjeux des mécanismes de prévention des conflits.

La revue de littérature, l'analyse du dispositif d'alerte précoce de l'OIF et l'étude comparative des différents dispositifs d'alerte précoce dans les organisations internationales nous permet de formuler une série de recommandations. Celles-ci visent à améliorer et renforcer les pratiques de la Francophonie dans le domaine de la prévention des conflits et plus particulièrement de l'alerte précoce.

2. DESCRIPTION DU MANDAT

Le mandat délégué par l’OIF porte essentiellement sur les questions de prévention de crises dans l’espace francophone, notamment en vue de contribuer au développement et à l’amélioration des capacités d’alerte précoce et de réaction rapide de la DDHDP à l’OIF. De façon plus particulière, il a été demandé de

- faire un état des lieux des dispositifs de prévention opérationnelle des crises et des conflits mis en place au sein des organisations multilatérales et recenser les bonnes pratiques et les difficultés rencontrées;
- évaluer les recommandations formulées par le panel d’experts de haut niveau, en 2010, sur la problématique du passage de l’alerte précoce à la réaction rapide, ainsi que leur mise en œuvre par l’OIF, et par la DDHDP en particulier;
- travailler à la formulation de propositions d’amélioration du dispositif francophone de prévention des crises et des conflits, tenant compte des contraintes en ressources humaines et financières.

En parallèle, les missions principales de la stagiaire ont été les suivantes :

- assurer la veille et la recherche d’informations relatives au suivi des situations de crise, de transition et de consolidation de la paix dans l’espace francophone, ainsi que sur des sujets thématiques suivis par la DDHDP, à la fois de manière permanente, mais aussi de manière ciblée selon les besoins;
- participer à la préparation des trois Missions d’information et de contacts de la Francophonie en Tunisie à l’occasion des élections législatives et présidentielles (1^{er} et 2^e tour);
- participer à la rédaction de notes de synthèse et d’analyse, de dossiers pays, de correspondances, de rapports (notamment ceux pour la Commission politique) et de tout autre document interne produit par la DDHDP.

2.1. Méthodologie

Le travail sera réalisé en deux temps. Le premier porte sur l’analyse du dispositif d’alerte précoce de l’OIF au regard des recommandations formulées par le Panel d’experts de haut niveau sur la problématique du passage d’alerte précoce à la réaction rapide de 2010. Cela permettra de dresser un court bilan des pratiques actuelles de l’OIF et de la mise en œuvre des

propositions du Panel. Cette partie du travail sera réalisée à partir des documents fondamentaux de l’OIF, du Rapport du Panel d’experts, des documents internes de la DDHDP, principalement les planifications stratégiques des années précédentes, des entrevues avec les personnes responsables des questions de prévention et de la littérature académique.

Dans un deuxième temps, le rapport décrit les différents dispositifs d’alerte précoce et synthétise les pratiques des organisations internationales, régionales et sous-régionales. Les grands enjeux de l’opérationnalisation de l’alerte précoce et de la réaction rapide sont ensuite dégagés. Pour cette partie du travail, les sources d’information sont de trois types. Premièrement, les informations de première source sont les textes juridiques des organisations. Deuxièmement, une analyse des sites Internet a permis de récolter des informations plus actuelles. Troisièmement, la littérature académique a permis de recueillir des données plus détaillées sur les mécanismes d’alerte précoce et de cibler les enjeux des différentes organisations.

Ces sources comportent toutefois des lacunes importantes en termes de collecte d’informations. En effet, les textes juridiques bien que très utile dans la compréhension des objectifs poursuivis par les organisations, ceux-ci ne reflètent que très rarement le caractère opérationnel des structures mises en place. En ce qui a trait aux sites Internet, l’exhaustivité des de ceux-ci varie énormément : certains sont très détaillés, d’autres très peu. Les articles scientifiques, quant à eux, datent pour la majorité du début des années 2000, ce qui est relativement vieux au regard des avancées technologiques et techniques qui ont un impact important sur le développement des modèles et des systèmes d’alerte précoce.

3. PRÉSENTATION DE L'ORGANISATION

3.1. Les origines

20 mars 2015. Journée internationale de la Francophonie. Journée dédiée à la langue française où l'on célèbre la diversité qui l'accompagne. Avec, aujourd'hui, 220 millions de locuteurs répartis sur les cinq continents, la langue française permet, comme le soulignait justement Abou Diouf, ancien secrétaire général de l'OIF, de rassembler les citoyens du monde.

Cette date choisie en appelle à la mémoire puisqu'elle rend hommage à la création l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), ancêtre de l'Organisation internationale de la Francophonie, qui a eu lieu le 20 mars 1970 à Niamey¹. Toutefois, pour faire hommage à la mémoire, il faudra revenir à bien avant pour retracer les balbutiements de la francophonie comme vecteur d'unité et de rassemblement. En effet, plusieurs auteurs considèrent l'Association des écrivains de langue française (1926), l'Union internationale des journalistes et de la presse de langue française (1950) et la Communauté des Radios publiques francophones (1955) comme les pionniers de l'action d'un mouvement francophone.

Quelques années plus tard, en 1960, la Conférence des Ministres de l'Éducation est créée, première organisation intergouvernementale francophone, qui regroupe alors une quinzaine de pays². Celle-ci sera suivie, un an plus tard, en 1961, par l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française³, aujourd'hui Agence universitaire de la Francophonie, opérateur spécialisé de l'OIF. En 1997, les parlementaires emboîtent le pas et créent l'Assemblée parlementaire de la Francophonie⁴. Finalement, en 1969, la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports est créée.

Ces initiatives ont insufflé à plusieurs dirigeants, dont les pères fondateurs de la Francophonie, Léopold Sédar Senghor, Habib Bourguiba, Hamani Diori, ainsi que le Prince Norodom Sihanouk du Cambodge, l'intime conviction de la pertinence et de l'importance de cette coopération francophone. Ceux-ci y voyaient la langue française comme un vecteur de

¹ OIF (Page consulté le 10 février 2015). Site de l'Organisation internationale de la Francophonie de la Journée internationale de la Francophonie, [en ligne], <http://www.20mars.francophonie.org/>

² Cette conférence est aujourd'hui constituée de 41 États et gouvernements membres.

³ Cette Association des universités partiellement ou entièrement de langue française est, depuis 1999, l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) et est constituée de 677 établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans 81 pays.

⁴ L'Assemblée parlementaire est toujours active et est actuellement constituée de 65 parlements membres et 11 observateurs.

solidarité, de développement et de dialogue entre les peuples. Comme le soulignait Senghor, dans un texte paru en 1962 dans la Revue *Esprit*,

au moment que, par totalisation et socialisation, se construit la Civilisation de l'Universel, il est, d'un mot, question de nous servir de ce merveilleux outil, trouvé dans les décombres du Régime colonial. De cet outil qu'est la langue française. La Francophonie, c'est cet Humanisme intégral, qui se tisse autour de la terre: cette symbiose des "énergies dormantes" de tous les continents, de toutes les races, qui se réveillent à leur chaleur complémentaire.⁵

Ainsi, sous leur initiative, le 20 mars 1970, à Niamey, 21 représentants d'États et gouvernements apposaient leur signature à la Convention portant sur la création de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT). Cette organisation intergouvernementale avait pour objectif premier d'intensifier la coopération culturelle et technique entre ses membres.⁶ En 1978, l'ACCT obtient le statut d'observateur à la suite de la résolution 33/18 de l'Assemblée générale des Nations unies⁷. Parallèlement aux actions de l'ACCT, l'Association internationale des maires et responsables des capitales et métropoles partiellement ou entièrement francophones voit le jour, en mai 1979, sous l'initiative de Jacques Chirac, alors maire de Paris.

La première Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, ou plus communément dénommée Sommet de la Francophonie, réunira 42 États et gouvernement du 17 au 19 février 1986 à Versailles (France). Au fil du temps, le Sommet de la Francophonie s'institutionnalisera et deviendra l'un des piliers de l'Organisation⁸.

Lors du XI^e Sommet de Cotonou, en 1995, la Francophonie exprime sa volonté de se doter d'une structure et d'un mode de fonctionnement qui reflète la dimension politique acquise par l'Organisation. Les États et gouvernements membres entament une réflexion structurelle et

⁵ LA DOCUMENTATION FRANCAISE (Page consulté le 10 février 2015). Page sur la Chronologie : genèse et développement de la Francophonie, [en ligne], <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/francophonie/chronologie.shtml>

⁶ L'article premier de la Convention de l'ACCT énonce que « le but de l'Agence de coopération culturelle et technique, ci-après dénommée « l'Agence », est de promouvoir et de diffuser les cultures des Hautes Parties contractantes et d'intensifier la coopération culturelle et technique entre elles. L'Agence doit être l'expression d'une nouvelle solidarité et un facteur supplémentaire de rapprochement des peuples par le dialogue permanent des civilisations. Les Hautes Parties contractantes conviennent que cette coopération devra s'exercer dans le respect de la souveraineté des Etats, et de leur originalité ».

⁷ ONU (1978). Résolution portant sur la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'unité africaine, AG/RES33/27, 51^e séance plénière, p. 15.

⁸ Tel que stipulé à l'article 2 de la Charte de la Francophonie, le Sommet fait partie du trio institutionnel avec la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) et le Conseil permanent de la Francophonie (CPF).

institutionnelle qui se traduira par la création d'un Secrétariat général et du poste de Secrétaire général, considéré comme la « clé de voûte du système institutionnel francophone »; le changement de nom pour « Agence de la Francophonie », dorénavant sous la responsabilité d'un administrateur-général; et le lancement du processus de la révision de la Charte de l'ACCT, désormais appelé « Charte de la Francophonie ».

Boutros Boutros-Ghali, ancien Secrétaire général des Nations unies, sera élu à titre de premier Secrétaire général, au Sommet de Hanoï en 1997. C'est également lors de cette conférence que la Charte de la Francophonie sera définitivement adoptée. Au fil du temps, la coopération francophone a étendu son action vers des domaines autres que ceux initialement identifiés, soit une coopération culturelle et technique. Ainsi, le développement durable, l'économie, les technologies numériques, la promotion de la démocratie et les droits de l'Homme deviennent des sphères de compétence de la Francophonie.

La signature de la Déclaration de Bamako en 2000, au Mali, a consolidé l'action de la Francophonie dans la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme. Ce texte normatif définit les domaines d'intervention de l'OIF : la consolidation de l'État de droit; la tenue d'élections libres, fiables et transparentes; la vie politique apaisée; et la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme⁹.

Lors du Sommet de Beyrouth en 2002, Abdou Diouf, ancien Président de la république du Sénégal, est élu Secrétaire général. Il souhaite alors que l'Agence se concentre sur deux principaux volets, soit l'action politique et le développement. En 2004, lors du Sommet de la Francophonie, à Ouagadougou, un Cadre stratégique décennal est adopté.

Dans la suite de la réforme entamée à Hanoï en 1997, les États et gouvernements membres adoptent une nouvelle Charte de la Francophonie lors de la Conférence ministérielle à Antananarivo (Madagascar) en 2005. De plus, l'appellation d'Organisation internationale de la Francophonie est consacrée et l'Organisation est placée sous l'autorité du Secrétaire général.

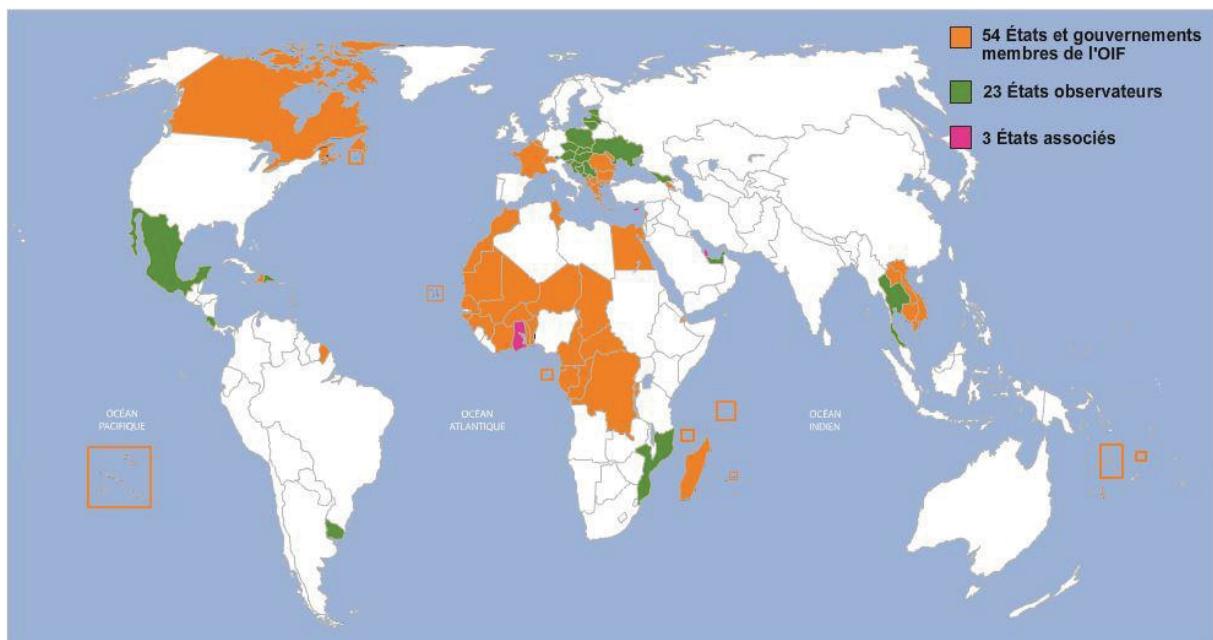
En 2006, l'Organisation de la Francophonie vote la déclaration de Saint-Boniface, qui renforce la dimension politique de l'organisation.

⁹ OIF (2000), Déclaration de Bamako, [en ligne], http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration_Bamako_2000_modif_02122011.pdf

3.2. Les éléments factuels de l’OIF

3.2.1. Les membres

Actuellement, la Francophonie représente 80 États et gouvernements; 57 membres et 23 observateurs. La République centrafricaine et la Thaïlande sont suspendues.



Référence : <http://www.francophonie.org/-80-Etats-et-gouvernements-.html>

Pour adhérer à l’Organisation, les États et gouvernements doivent réaliser une « démonstration détaillée d’une situation satisfaisante au regard de l’usage du français dans le pays concerné et traduire une réelle volonté d’engagement dans la Francophonie, tant au plan national qu’international, en souscrivant à ses valeurs »¹⁰.

3.2.2. Le budget

Le budget de l’Organisation provient essentiellement des contributions réalisées par ses pays membres au Fonds multilatéral unique (FMU). Ces contributions découlent en premier lieu du statut de membre au sein de l’Organisation. En effet, les membres de plein droit et les membres associés contribuent selon un barème basé sur la richesse nationale de l’État et du gouvernement. Quant à eux, les membres observateurs doivent contribuer sur une base forfaitaire. Les États et gouvernements peuvent également réaliser des contributions

¹⁰ OIF (2002). Statuts et modalités d’adhésion à la conférence des chefs d’État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, IXe Sommet de la Francophonie, Article C, p. 5

volontaires. Des partenariats avec des organismes publics et privés viennent également compléter le tableau budgétaire de l’OIF.

De 2010 à 2013, le budget annuel de l’OIF représentait 85 millions d’euros dont 75 % sont dévolus exclusivement aux programmes de coopération multilatérale.

3.2.3. La structure

L’Organisation fonctionne sous la tutelle d’un trio institutionnel établie par la Charte de la Francophonie, dans son deuxième article, soit le Sommet de la Francophonie, la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) et le Conseil permanent de la Francophonie (CPF).

Le Sommet de la Francophonie

Le Sommet de la Francophonie, autrement appelé la Conférence des chefs d’État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, est l’instance suprême de l’Organisation. Le Sommet réunit l’ensemble des États et gouvernements membres de la Francophonie et vise à définir les orientations de l’Organisation tout en statuant sur l’admission de nouveaux membres. C’est également lors du Sommet que sont votées les résolutions et qu’est élu le Secrétaire général. Le Sommet a lieu bisannuellement et la prochaine édition se tiendra en 2016 à Antananarivo (Madagascar). Depuis 1986, le Sommet a été accueilli par dix pays différents :

1986 : Paris (France)	1999 : Moncton (Canada - Nouveau-Brunswick)
1987 : Québec (Canada - Québec)	2002 : Beyrouth (Liban)
1989 : Dakar (Sénégal)	2004 : Ouagadougou (Burkina Faso)
1991 : Paris (France) initialement prévu à Kinshasa (Congo RD)	2006 : Bucarest (Roumanie)
1993 : Grand-Baie (Maurice)	2008 : Québec (Canada - Québec)
1995 : Cotonou (Bénin)	2010 : Montreux (Suisse)
1997 : Hanoï (Vietnam)	2012 : Kinshasa (Congo RD)
	2014 : Dakar (Sénégal)

La Conférence ministérielle de la Francophonie

La Conférence ministérielle est composée de tous les membres du Sommet, qui y seront représentés par leur Ministre des Affaires étrangères ou le Ministre responsable de la Francophonie. La Conférence est déléguée pour assurer la continuité de l’action politique et multilatérale de la Francophonie, notamment en se prononçant sur les axes définis lors des

Sommets. Elle a également pour tâche d'assurer la préparation du Sommet – tâche déléguée au Conseil permanent, de mettre en œuvre les décisions prises lors des Sommets et d'adopter le plan budgétaire annuel, les états financiers et la répartition du Fonds multilatéral unique, dans lequel les contributions des États et gouvernements membres sont versées.

Le Conseil permanent de la Francophonie

Sous la présidence du Secrétaire général, le Conseil permanent, composé des représentants accrédités par les États et gouvernement, est en charge de la préparation et du suivi du Sommet. Principalement, le mandat du Conseil est d'assurer la mise en œuvre des décisions prises par la Conférence ministérielle et de statuer sur les propositions budgétaires. Afin d'assurer son triple rôle d'animateur, de coordonnateur et d'arbitre, le Conseil dispose de quatre commissions : (1) la commission politique ; (2) la commission économique ; (3) la commission de coopération et de programmation ; et (4) la commission administrative et financière.

3.2.4. La présence de la Francophonie

L'Organisation a son siège social à Paris. De plus, l'OIF possède quatre représentations permanentes ainsi que cinq bureaux régionaux. L'OIF emploie plus de 300 employés, incluant les employés travaillant au siège, à Paris, ou dans les unités hors-siège.

Représentations permanentes

Bruxelles - Union européenne

New York - Nations unies

Genève - Nations unies

Addis-Abeba - Union Africaine et

Commission économique de l'Afrique
de l'ONU

Bureaux régionaux

Lomé (Togo) - Afrique de l'Ouest

Libreville (Gabon) - Afrique centrale et
océan Indien

Hanoï (Vietnam) - Asie-Pacifique

Port-au-Prince (Haïti) - Caraïbe

Bucarest (Roumanie) - Europe centrale et
orientale

3.3. La Francophonie comme acteur des relations internationales

Senghor, l'un des fondateurs de la Francophonie, disait :

« Dans les décombres du colonialisme, nous avons trouvé cet outil merveilleux – la langue française ». La Francophonie constitue dans l'institutionnalisation de la francophonie (sans majuscule), au sens où l'OIF constitue une communauté culturo-politique institutionnalisée des sociétés ayant le français en partage.¹¹

La vocation originelle de la Francophonie est de promouvoir les liens culturels et la coopération technique, toutefois, à travers le temps et les transformations mondiales, la Francophonie a élargi son mandat en incluant la paix et la sécurité. Selon Jean-Louis Roy, ancien secrétaire de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, « la Francophonie est politique par nécessité et culturelle par essence »¹².

Les changements au sein de la dynamique mondiale depuis la fin de la guerre froide, notamment avec l'émergence de nouveaux États en Europe de l'Est, a eu un impact sur l'évolution de l'OIF et sur sa dynamique interne¹³. Entre 1970 et 2015, le nombre d'États membres a plus que doublé, passant de 22 à 57, sans compter les nouveaux membres observateurs, au nombre de 23. Dès lors, la représentativité de l'espace francophone au sein de l'OIF consolide sa présence et sa légitimité sur la scène internationale. L'adhésion des pays africains, empreints de leur héritage colonial, et des pays de l'Europe centrale et orientale, permet à l'OIF de diversifier son discours et de le rendre distinct. Ce changement structurel au sein de la Francophonie « s'est accompagné d'un processus global de démocratisation caractérisé par l'essor de nouveaux principes associés à la bonne gouvernance, tels les processus électoraux libres, la primauté du droit, l'indépendance judiciaire ou les droits de la personne¹⁴ ». Selon l'auteure Massart-Piérard, le choix de la Francophonie de promouvoir le droit et la démocratie démontrerait un attachement à une vision libérale des relations internationales¹⁵. Massie et Morin soulignent, quant à eux, que la Francophonie aurait choisi de défendre l'image d'un multiculturalisme solidaire et humaniste¹⁶.

¹¹ MASSIE, Justin et MORIN, David (2011). «Francophonie et opérations de paix. Vers une appropriation géoculturelle», Etudes internationales, Volume 42, numéro 3, p. 315 [MASSIE et MORIN]

¹² Ibid, p. 316

¹³ Ibid, p. 316

¹⁴ Ibid, p. 317.

¹⁵ MASSART-PIÉRARD, Françoise (2007). «La Francophonie, un nouvel intervenant sur la scène internationale», Revue internationale de politique comparée, 2007/1 Vol. 14, p. 77

¹⁶ Ibid, p. 318

Au fil du temps, l’OIF s’est taillé une place au sein de la communauté internationale. À travers la construction des réseaux institutionnels, la mise en place d’initiatives officieuses, l’envoi de missions de bons offices, la constitution de comités *ad hoc* ou encore le déploiement de missions, la Francophonie est désormais un acteur à part entière¹⁷. Selon Morin et Massie, « l’OIF peut être considérée comme un acteur géopolitique adoptant, grâce à son espace géoculturel institutionnalisé, une stratégie d’équilibrage indirect (*soft balancing*) afin de faire contrepoids à l’hégémonie anglo-saxonne¹⁸ ». Ainsi, l’action francophone dans le domaine de la sécurité internationale se transpose principalement à travers des normes ou des valeurs et tentera de transformer les idées qu’elle poursuit – soit la paix, les droits de l’Homme, la justice - en actions concrètes¹⁹. Comme le souligne très justement Massart-Piérard, « son action normative ne peut être qu’incitative et donc indirecte, car son exécution dépend de la bonne volonté de ses États membres »²⁰. Dans les actions touchant la paix, la démocratie et les droits de l’homme, l’OIF tente donc d’influencer et de sensibiliser les membres impliqués directement dans le conflit ainsi que ceux indirectement touchés, afin de les inciter à promouvoir la paix au sein de l’espace francophone. Ces actions s’insèrent dans une logique de résolution pacifique des conflits grâce à diplomatie préventive, la médiation et la négociation²¹. À travers l’édification de ses programmes, l’OIF a toujours porté une attention particulière aux sensibilités culturelles et aux transferts de compétences, afin d’assurer une réelle appropriation géopolitique²².

Finalement, la reconnaissance du travail important que l’OIF réalise au sein de l’espace francophone a notamment été soulignée lors du 8^e Sommet de la Francophonie à Moncton, en 1999, où l’ancien secrétaire général des Nations Unis de l’époque, Kofi Annan a comparé la contribution de la Francophonie à celle de l’ONU dans le domaine de la paix, des droits de l’homme et de la démocratie²³.

¹⁷ Ibid, p. 330

¹⁸ Ibid, p. 317

¹⁹ MASSART-PIÉRARD, Françoise (2007). «La Francophonie, un nouvel intervenant sur la scène internationale », Revue internationale de politique comparée, 2007/1 Vol. 14, p. 77

²⁰ Ibid

²¹ MASSIE et MORIN, p. 330

²² MASSIE et MORIN, p. 314

²³ ANNAN, Kofi (1999) « Comme les Nations Unies, la Francophonie contribue à instaurer une culture de la paix, des droits de l’homme et de la démocratie », 8^e Sommet de la Francophonie, Moncton, 3-5 septembre.

4. RECENSION DES ÉCRITS

4.1. Origine, définition, évolution

Le concept de l'alerte précoce n'est pas nouveau. En effet, sa signification normative et opérationnelle a bien évolué avant de devenir une composante de la prévention des conflits. L'utilisation du terme d'alerte précoce proviendrait en premier lieu du domaine militaire et plus précisément du renseignement militaire. L'alerte précoce était, à ce moment, liée à la capacité militaire de prévenir et prédire les attaques balistiques potentielles²⁴. Par la suite, le terme aurait également été utilisé par les experts en environnement pour décrire la veille réalisée afin de prédire les désastres naturels, tel que les ouragans, les éruptions volcaniques, les tremblements de terre²⁵. Finalement, l'alerte précoce serait également liée au domaine économique et à la prédiction des marchés boursiers²⁶.

L'émergence du terme d'alerte précoce dans la nomenclature de la prévention des conflits coïncide historiquement avec la fin de la guerre froide et la multiplication des conflits, notamment en Afrique et dans les Balkans²⁷. Au lendemain des horreurs au Rwanda et à Srebrenica, la prévention des conflits est devenue la pierre angulaire (une priorité) des relations internationales, puisque inhérente au concept de sécurité humaine et à la responsabilité de protéger²⁸. Ainsi, afin d'anticiper les conflits et de répondre à ceux en cours, l'alerte précoce est apparue comme un élément essentiel de la prévention des conflits²⁹. En effet, comme le souligne justement Hélène Lavoix, chercheure associée à l'IFRI, « en matière de prévention, il ne s'agit justement pas d'empêcher toute crise ou conflit de se produire mais, au contraire, de tenter d'en mitiger les effets les plus négatifs, délétères, déstabilisants pour la région et éventuellement le monde »³⁰.

Le concept d'alerte précoce s'est transformé depuis son apparition dans le domaine de la prévention. Initialement, l'alerte précoce comprenait exclusivement la collecte et l'analyse des

²⁴ TIRUNEH, Birikit Terefe (2010). « Establishing an Early Warning System in the African Peace and Security Architecture: Challenges and Prospects », KAIPTC Occasional Paper, No. 29, p. 5 [TIRUNEH]

²⁵ TIRUNEH, p. 5

²⁶ TIRUNEH, p. 5

²⁷ BABAUD, Sébastien et MIRIMANOVA, Natalia (2011). « The European Commission Early-warning Architecture and Crisis-response Capacity », Initiative for Peacebuilding – Early Warning Analysis to Action, p. 7. [BABAUD et MIRIMANOVA]

²⁸ TIRUNEH, p. 6

²⁹ WULF, Herbert et DEBIEL, Tobias (2010). « Systemic Disconnects: Why Regional Organizations Fail to Use Early Warning and Response Mechanisms », Global Governance 16, p. 525. [WULF et DEBIEL]

³⁰ LAVOIX, Hélène (2006). « Construire un système d'alerte précoce des crises », Note de l'IFRI – Département des études de sécurité, p. 11 [LAVOIX]

données qualitatives et quantitatives, alors que dorénavant, elle inclut la formulation de recommandations et la proposition de stratégies aux instances décisionnelles³¹. Selon les auteurs Mirimanova et Babaud, l’alerte précoce est un « process that alerts decision-makers of the potential outbreak, escalation, and resurgence of violent conflict; and promotes an understanding among decision-makers of the nature and impacts of violent conflict »³².

L’auteur Pierre-André Wilzer détaille davantage le processus d’alerte précoce. Tout d’abord, il s’agit de collecter et d’analyser les informations récoltées afin de les hiérarchiser selon le niveau de menaces pour la région ou la sous-région. Ensuite, la création de scénarios, incluant une évaluation de la probabilité d’intensification ou de propagation des crises, et l’élaboration de stratégies d’action remises aux instances décisionnelles concernées sont des étapes clés de l’alerte précoce³³. En effet, il est essentiel que les informations transmises aux décideurs politiques soient combinées à des « propositions d’initiatives susceptibles de répondre aux menaces identifiées, de telle sorte que des démarches préventives puissent être mises en œuvre avant que la crise n’éclate ou du moins n’atteigne un niveau de violence tel que l’on doive passer directement à des actions de maintien de la paix ».³⁴

Dans son analyse de la prévention des conflits et de la place de l’alerte précoce au sein de celle-ci, Lavoix explique que les systèmes d’alerte précoce se déclinent en cinq différentes phases : (1) l’anticipation, (2) l’alerte et sa diffusion, (3) le diagnostic, (4) la planification de la réponse, puis finalement (5), sa mise en œuvre³⁵. L’auteur indique que les premiers mécanismes d’alerte précoce débutaient leur surveillance lorsque la crise - phase 3 - avait déjà cours, alors que maintenant, l’alerte précoce se situe davantage en phases 1 et 2 – conflit latent et conflit manifeste (voir le schéma ci-dessous)³⁶.

³¹ BABAUD et MIRIMANOVA, p. 7

³² Ibid

³³ WILTZER, Pierre-André (2013). «Prévention précoce : utopie ou panacée ?», dans Déterminants des conflits et nouvelles formes de prévention, Tome 3, p. 858 [WILTZER]

³⁴ Ibid, p. 858

³⁵ LAVOIX, p. 15

³⁶ Ibid, p. 9

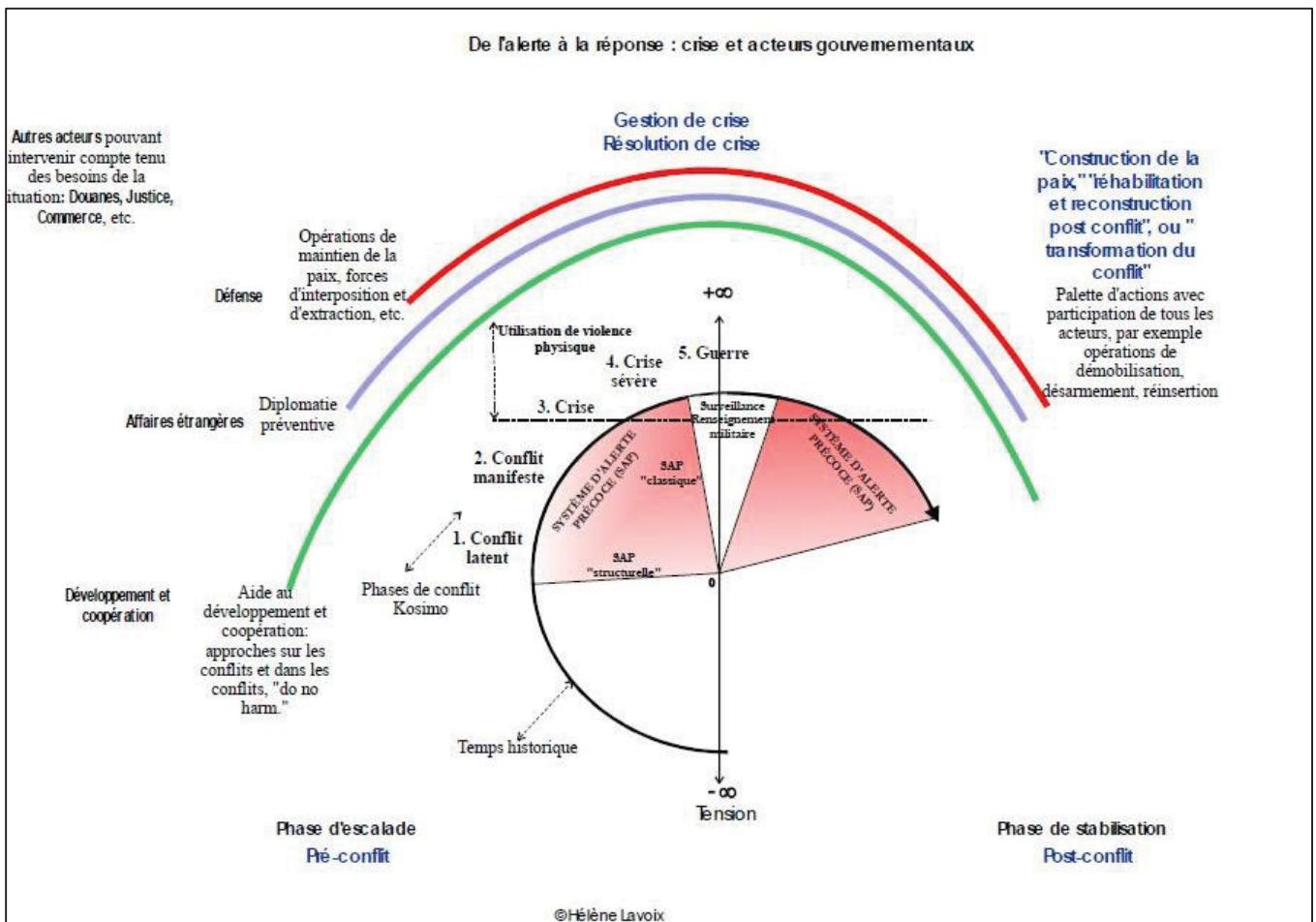


Schéma : Lavoix, p. 9

Suivant l'analyse de plus d'une vingtaine de systèmes d'alerte précoce, les auteurs Wulf et Debiel ont catégorisé ceux-ci. Les principales catégories sont le modèle visant la prédiction, le classement des États selon leurs capacités et certains facteurs de risques, les études de cas et les recherches, et finalement, les renseignements³⁷.

Il est également possible de diviser les systèmes d'alerte précoce selon la méthode de recherche employée. Selon Lavoix, les méthodes « peuvent être placées sur un axe allant du *qualitatif* pur, soit une analyse détaillée par un ou plusieurs experts, incluant plus ou moins de cas, au *quantitatif*, généralement fondé sur une approche statistique cherchant à corrélérer différentes variables et le résultat recherché »³⁸. L'approche quantitative a pour avantage principal la rapidité et la facilité de comparer et de systématiser les données. Toutefois, il est plus compliqué

³⁷ WULF et DEBIEL, p. 527

³⁸ LAVOIX, p. 19

de mettre de l'avant les chaînes causales et les dynamiques. Pour remédier à ce problème, il est cependant possible d'opter pour l'approche automatique de type quantitative, où il sera possible d'inclure la mesure du qualitatif et la prise en compte de chaînes causales préidentifiées³⁹. Quant à elle, l'approche qualitative dite classique, a besoin de plusieurs experts pour l'analyse, ce qui peut ralentir et compliquer passablement la comparaison et la systématisation. Néanmoins, à l'aide d'indicateurs et de questions clés, mesurés de manière binaire ou logique, la méthode qualitative peut se systématiser davantage⁴⁰.

4.2. Principaux enjeux des systèmes d'alerte précoce

Comme démontré précédemment, les systèmes d'alerte précoce se sont transformés au fil du temps afin de répondre le mieux possible aux besoins des acteurs et aux exigences que posent les crises. Malgré l'évolution positive des systèmes d'alerte précoce et l'amélioration de leur capacité de prédiction⁴¹, il n'en reste pas moins que plusieurs défis persistent.

4.2.1. La relation entre les différents niveaux d'action

Les systèmes d'alerte précoce agissent généralement à divers niveaux – local, sous-régional, national ou régional. Ainsi, les mécanismes incluent des acteurs de terrain, des analystes au sein de sections locales et des acteurs décisionnels dans les organisations. Selon Wulf et Debiel, il existe une déconnection entre les analystes, les conseillers et les agents de terrain, et les instances décisionnelles⁴². L'une des premières déconnection se transpose dans « the underlying assumption of most early warning systems is that international actors will take over responsibility as protectors as soon as adequate information is being processed. This assumption, however, has so far not been confirmed in practice »⁴³. De ce fait, les attentes et la compréhension des enjeux entre les différents paliers d'intervention ne peuvent être les mêmes. La déconnection suggérée par les auteurs nous permet de déduire qu'il est nécessaire de mieux définir le « qui alerte qui » et « qui devrait agir quand »⁴⁴.

Une deuxième déconnection s'illustre à travers les données recueillies au niveau local (micro) et l'ensemble des données compilées dans la base de données des systèmes d'alerte précoce

³⁹ Ibid, p. 19-20

⁴⁰ Ibid

⁴¹ WULF et DEBIEL, p. 526

⁴² Ibid

⁴³ WULF et DEBIEL, p. 527

⁴⁴ Ibid

(macro). Pour combler ce décalage, les auteurs Wulf et Debiel proposent que « EWR mechanisms must be based on the “subsidiary” principle; that is, in a bottom up approach, the lowest level should be the starting point, entrusting the next higher level only when the local authorities are not capable of handling the conflict »⁴⁵. Le niveau micro doit donc être le point de départ des systèmes d’alerte précoce. Ainsi, les modèles et les indicateurs choisis devraient se baser sur les spécificités des régions pour ensuite être transposés dans l’analyse réalisée par le niveau macro.⁴⁶

4.2.2. Les facteurs extérieurs

Plusieurs facteurs influencent les travaux d’analyse, tant dans la collecte et le traitement que l’élaboration de recommandations. Afin de réaliser une surveillance active et efficace, les analystes doivent posséder une réelle compréhension des dynamiques de la région et des causes sous-jacentes aux conflits⁴⁷. Pour certains auteurs, cette connaissance approfondie et exhaustive serait suffisante pour que les spécialistes soient capables de détecter les facteurs de crise potentielle. Toutefois, tel que le souligne Lavoix, les experts « justement parce qu’ils sont habitués au pays sur lequel ils travaillent, dans lequel ils vivent, sont parfois incapables de déceler suffisamment tôt l’escalade vers un conflit »⁴⁸. Il est parfois nécessaire de privilégier une vision globale afin de mettre en perspective les éléments du terrain et d’autres situations de conflits. Ainsi, les connaissances du pays ou d’une région, l’expérience du terrain et l’intuition des praticiens ou théoriciens sont essentielles mais ne peuvent, à elles seules, représenter l’unique source d’information⁴⁹.

Wulf et Debiel, quant à eux, soulignent le biais cognitif des acteurs impliqués dans la démarche d’alerte précoce; qu’il s’agisse de l’analyste local ou du responsable au sein de l’organisation⁵⁰. Également, le changement de comportement imprévu de l’une des parties au conflit et la capacité des instances décisionnelles d’intervenir représentent des facteurs extérieurs pouvant avoir un impact sur le processus d’alerte précoce⁵¹.

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ TIRUNEH, p. 10

⁴⁸ LAVOIX, p. 13

⁴⁹ Ibid, p. 13

⁵⁰ WULF et DEBIEL

⁵¹ WILTZER, p. 873

4.2.3. La volonté politique et le manque de ressources

Comme dans la majorité des enjeux dans la sphère des relations internationales, la volonté politique est un enjeu de taille. Dans le domaine de l'alerte précoce et, plus largement, dans la prévention des conflits, la volonté politique représente le plus important problème structurel. Bien souvent, un faible intérêt est adressé aux alertes présentées aux acteurs politiques. Ces réactions mitigées seraient notamment liées au fait que peu de stratégie d'intervention soit proposée lors de l'alerte. De plus, les conflits ou la potentialité de ceux-ci sont connus par les gouvernements qui décident volontairement de les ignorer⁵².

Le manque de volonté politique peut également avoir comme fondement le manque de ressources, auquel font face la majorité des organisations de tout acabit. Ce manque de ressources aura un impact sur toutes les étapes du processus d'alerte précoce, de la collecte de données, à la coordination entre les paliers de responsabilité, en passant par l'élaboration stratégie d'actions. Cela aura donc un impact direct sur la proactivité des organisations à faire face à l'émergence de conflits⁵³.

4.2.4. Les données analysées

Selon Wiltzer, les données et informations sont accessibles et nombreuses. Les experts ont donc l'embarras du choix lorsqu'ils constituent leur grille d'indicateurs. La multiplicité des modèles d'alerte précoce démontre qu'il est possible de réaliser une telle surveillance. Toutefois, Wiltzer suggère non pas de se questionner sur les modèles en soi, mais plutôt sur les résultats qui en ressortent. En effet, s'agit-il de travaux de nature académique ou plutôt de données qui se prêtent à une analyse rapide par les décideurs politiques⁵⁴. Ainsi, il est nécessaire qu'il y ait adéquation entre les résultats produits et les besoins des instances décisionnelles.

Wulf et Debiel soulignent que le traitement des données et les analyses réalisées en vue de prévenir les conflits portent trop peu d'attention aux événements locaux, dits les « small events ». Bien que l'émergence de conflits est souvent attribuable à un événement précis, il est difficile de discerner quels événements sont susceptibles d'engendrer une réelle crise. Cette difficulté renforce notamment la déconnection entre le niveau micro et le macro, tel que

⁵² WULF et DEBIEL

⁵³ TIRUNEH, p. 14

⁵⁴ WILTZER, p. 880

souligné précédemment⁵⁵. Tiruneh suggère également que les États relativement stables sont peu surveillés au regard de la difficulté de détecter des facteurs de crises⁵⁶.

Comme le soulignait Kofi Annan en 2000, « effective conflict prevention is a prerequisite for achieving and maintaining sustainable peace, which in turn is a prerequisite for sustainable peace »⁵⁷. À travers la collecte et le traitement des données recueillies, la formulation de recommandations et l'élaboration de stratégies d'intervention, l'alerte précoce apparaît comme intrinsèque à la prévention des conflits, voire même essentielle à la réalisation de la paix et la sécurité. Depuis les années 90, le concept d'alerte précoce a évolué et les enjeux d'aujourd'hui sont tout autre que ceux de l'époque; ce ne sont plus les mécanismes d'alerte précoce qui manquent, mais plutôt leur coordination et leur rapidité à faire la transition vers une action rapide⁵⁸. La déconnection entre le niveau micro et le niveau macro, le manque de volonté politique et de ressources, le biais cognitif des experts dans le processus et le choix des données analysées ont été identifiés dans la littérature académique comme des difficultés qu'il est important d'adresser aux systèmes d'alerte précoce.

⁵⁵ TIRUNEH, p. 14

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ SOUARÉ, Issaka K (2007). « Conflict prevention and early warning mechanisms in West Africa: A critical assessment of progress », African Security Review 16.3, Institute for Security Studies, p. 97 [SOUARÉ]

⁵⁸ WILTZER, p. 861

5. LA PRÉVENTION DE CONFLITS ET L’OIF

Les droits de l’homme, la paix et la sécurité n’ont pas toujours au cœur des préoccupations de la Francophonie. En effet, ce n’est qu’en 1995 que l’OIF décide d’opter pour un axe résolument plus politique, qui se transposera dans les changements d’ordre structurel de l’organisation. Dans la poursuite de cette transformation, la prévention des conflits apparaît comme une priorité de la Francophonie avec l’adoption de la Déclaration de Bamako, lors du 10^e Sommet, en 2000.

La Déclaration de Bamako définit les quatre domaines d’action de la Francophonie dans le domaine de la prévention des conflits. Il s’agit de la consolidation de l’État de droit, la tenue d’élections libres, fiables et transparentes, la vie politique apaisée, et la promotion d’une culture démocratique intériorisée ainsi que le plein respect des droits de l’Homme⁵⁹.

Le Chapitre V de la Déclaration de Bamako décline les actions politiques et diplomatiques qui peuvent, et doivent, être réalisées dans le processus de prévention. Dans un premier temps, il s’agit d’assurer une vigie d’évaluation des pratiques de démocratie, des droits et des libertés de l’espace francophone. Ce travail, assuré par la Direction de la paix et de la démocratie et des droits de l’homme, doit permettre la mise en place d’une réponse adéquate et d’actions spécifiques liées à la prévention⁶⁰.

Tel que l’analyse le Panel d’experts de haut niveau sur la problématique de l’alerte précoce à la réaction rapide, « la Déclaration de Bamako est donc avant tout de nature structurelle, focalisée sur le long terme et marquée par des pratiques qui favorisent le fonctionnement et l’existence démocratique marquée par la participation effective de tous les acteurs concernés »⁶¹.

L’importance normative de la déclaration de Bamako s’est consolidée lors du 10^e Sommet de la Francophonie avec la mise en place du Cadre stratégique décennale, avec comme deuxième pilier « la paix, la démocratie et les droits de l’homme ». Y sont dès lors institutionnalisés, la consolidation de la paix, les droits de l’homme et de l’État de droit, comme premier objectif

⁵⁹ OIF, Panel 2010, p. 15

⁶⁰ OIF (2011), Éléments pour le Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la prévention des conflits : contribution de la Francophonie [OIF, Éléments pour le Rapport du SG des NU]

⁶¹ Ibid

stratégique, ainsi que la prévention des conflits, la sortie de crise, la transition démocratique et la consolidation de la paix, comme second objectif stratégique.

La Déclaration de Saint-Boniface vient consolider l'approche multidimensionnelle préventive de l'OIF et fait écho aux déterminants de la Déclaration de Bamako. En effet, cette déclaration, adoptée en 2006, vient renforcer l'action francophone en matière de prévention, en réitérant le rôle vital de l'OIF dans l'observation, l'alerte précoce, la diplomatie préventive, la gestion des crises, l'accompagnement des transitions et la consolidation de la paix⁶². Y est également souligné la nécessité d'une coopération systématique avec les organisations internationales et régionales⁶³.

5.1. Prévention structurelle, prévention opérationnelle

La démarche francophone dans le domaine de la prévention des conflits se décline en deux temps, soit dans un premier temps une approche structurelle et, ensuite, une approche opérationnelle.

La prévention structurelle est une démarche qui s'inscrit dans le temps puisqu'elle concerne l'établissement d'une paix durable à travers l'acquisition et le renforcement d'une culture démocratique ainsi que la consolidation de modes de gouvernance sains et viables. Ce type de prévention vise donc des changements structurants en vue de prévenir l'émergence de crises et d'opérer des changements à long terme. Au sein de l'OIF, une telle prévention s'articule de trois manières :

1. L'observation et l'évaluation des pratiques démocratiques des États et gouvernements, suivant les quatre domaines d'action de la Déclaration de Bamako;
2. Une veille stratégique des États et gouvernements en vue de récolter des données précises sur des événements ou situations crisogènes;
3. L'identification et l'élaboration de stratégies afin d'appuyer les États et gouvernements qui en font la demande.

Quant à la prévention opérationnelle, elle concerne davantage l'identification d'actions ciblées et spécifiques. Celles-ci peuvent prendre plusieurs formes mais s'insèrent toujours dans une logique de diplomatie préventive. Sous l'initiative du Secrétaire général, la prévention

⁶² Ibid

⁶³ Ibid

opérationnelle se transpose notamment à travers le déploiement d'Envoyés spéciaux, de missions exploratoires, de missions d'information et de contacts ou encore de missions de bons offices⁶⁴.

Dans le rapport de 2010 du Secrétaire général, celui-ci soulignait que « le domaine politico-sécuritaire est celui où la Francophonie possède une véritable “plus-value” géoculturelle, par sa volonté à recourir à la prévention, à la solidarité, au dialogue et à la coercition, de s'appuyer sur les spécificités socioculturelles de ses membres ainsi que sur leur patrimoine culturel commun, ou encore de renforcer les synergies multilatérales en faveur du renforcement des capacités nationales »⁶⁵. Selon Massie et Morin, les atouts de la Francophonie seraient sa capacité à établir un dialogue interculturel et à interagir avec les différents acteurs, sa connaissance de l'espace francophone et des réalités du terrain, sa capacité à intervenir rapidement et la complémentarité de son action⁶⁶.

5.2. Le dispositif d'alerte précoce de l'OIF

Le mécanisme d'alerte précoce de l'OIF, géré au sein de la DDHDP, vise principalement à collecter et analyser les données récoltées, relayer les informations pertinentes et proposer des séries de recommandations au Secrétaire général. Les sources d'information utilisées par la Francophonie sont majoritairement des sources publiques d'information et sont complétées, de manière *ad hoc*, par les réseaux de l'OIF, ses représentants sur le terrain ainsi que par ses liens informels avec des acteurs du terrain. Le dispositif d'alerte précoce de la Francophonie réalise un suivi continu de la situation politique des États et gouvernements membres de l'Organisation. La collaboration et la coordination avec les acteurs de la prévention des conflits est essentielle pour l'OIF. Souhaitant ainsi mettre de l'avant un réel partenariat avec les organisations internationales, régionales et sous-régionales œuvrant dans le domaine de l'alerte précoce, l'Organisation a organisé, en collaboration avec l'ONU, deux réunions de travail, en 2004 et 2008, réunissant les acteurs concernés. L'objectif était de permettre et d'encourager les échanges sur les dispositifs existants et les outils techniques utilisés. Les conclusions de ces séances de travail pointent vers une plus grande coordination des actions des acteurs du domaine, une amélioration des conditions de collecte des données et une harmonisation des

⁶⁴ Ibid

⁶⁵ MASSIE et MORIN, p. 331

⁶⁶ Ibid

instruments de mesures et des indicateurs. En somme, la coopération et la concertation entre les organisations sont au centre d'une action préventive coordonnée et efficace.

En 2010, un Panel d'experts de haut niveau portant sur l'alerte précoce et sur le passage à la réaction rapide a également été mandaté par le Secrétaire général. Une série de recommandations a émané du rapport produit par les experts. Celles-ci seront traitées dans la section suivante. Depuis les cinq dernières années, la DDHDP a développé des liens avec des centres de recherche afin d'améliorer le dispositif de collecte d'information, de diversifier les sources et d'étoffer les documents de suivi des pays. Par exemple, l'Institut de recherche et d'études méditerranées et du Moyen Orient effectue une veille sur les pays francophones de la région et produit des notes de recherche pour l'OIF. De plus, les spécialistes de programme de la DDHDP produisent un court résumé de l'état des lieux des situations à surveiller au sein de l'espace francophone pour les rapports présentés à la Commission politique de l'OIF.

5.3. Le rapport du Panel d'expert de 2010

En 2010, à la suite des demandes formulées par les États membres, le Secrétaire général mettait en place un Panel d'experts de haut niveau portant sur l'alerte précoce et sur le passage à la réaction rapide. Ce panel, constitué de praticiens, de théoriciens, de représentants étatiques et d'experts du domaine, a remis un rapport incluant des constatations et réflexions ainsi que une série de recommandations. Celles-ci ont été catégorisées en quatre thématiques principales soient (1) d'ordre général, (2) l'alerte précoce, (3) la réaction rapide et (4) les ressources organisationnelles. Les recommandations principales sont les suivantes :

D'ordre général	<ul style="list-style-type: none">- Jouer un rôle plus actif en matière de prévention opérationnelle tout en continuant son action en matière de prévention structurelle.- Concentrer ses interventions dans ses véritables zones d'influence linguistiques et politiques.	Sur la réaction rapide	<ul style="list-style-type: none">- Sensibiliser à la prévention des crises et des conflits.- Recourir davantage aux groupes ad hoc ou informels.- Recourir plus systématiquement à la communication.- Impliquer davantage les instances dans l'action préventive.- Impliquer et former les acteurs de la Francophonie.- Se concerter afin de coordonner la réaction.
-----------------	---	------------------------	--

<p>Sur l’alerte précoce</p> <ul style="list-style-type: none"> – Renforcer le système actuel d’alerte précoce. – Accorder la priorité au périmètre géographique du système d’alerte précoce. – Couvrir toute l’information pertinente aux fins de l’alerte précoce. – Systématiser la collecte de l’information. – Compléter le dispositif d’information par les échanges d’information. – Renforcer et systématiser le processus d’analyse. – Développer des outils systématiques d’analyse et de planification. – Mettre sur pied une Unité de soutien à la médiation. – Produire des analyses standardisées. – Développer une culture de l’alerte précoce. 	<p>Sur les ressources organisationnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> – Renforcer les capacités institutionnelles de l’OIF en matière de prévention de crises et des conflits. – Renforcer les capacités en matière de ressources humaines. – Renforcer les capacités en matière de communication. – Revoir l’allocation des ressources existantes.
--	--

En somme, le Panel souligne la nécessaire implication de la Francophonie dans l’alerte précoce et la réaction rapide. Les experts affirment que l’OIF possède sans conteste une plus-value et des atouts de taille, notamment sa flexibilité, sa connaissance du terrain, la langue française en partage et ses réseaux institutionnels. Le Panel recommande que chacune des actions en termes d’alerte précoce soit envisagée selon l’impact de la Francophonie.

Le Panel met en exergue les difficultés auxquelles est confrontée la Francophonie, soit le contexte mondial en constant mouvement, les coûts associés à la non-prévention, l’implication des autres organisations internationales et régionales, les limites imposées par les instruments juridiques de l’OIF.

L’intégration des recommandations du Panel a été réalisée principalement par l’équipe de la DDHDP. Des initiatives ont été mises en place à la suite de la publication du rapport; par exemple, la création d’un partenariat avec des centres de recherche ou encore l’élaboration de projets dans le cadre de la planification stratégique en vue de développer et d’opérationnaliser les capacités de la Francophonie pour l’alerte précoce. Les projets menés par l’OIF dans le domaine de la prévention consolident les réseaux de la Francophonie et la connaissance du terrain tout en favorisant la collecte d’informations de sources informelles et non publiques; son action est donc essentielle pour la viabilité du dispositif d’alerte précoce.

Cependant, plusieurs recommandations n’ont pu être mises en œuvre pour des raisons structurelles, financières et de ressources humaines. Le travail de la DDHDP repose

principalement sur une équipe de spécialistes de programmes, comptant à son plus fort une trentaine de personnes. Ainsi, certaines mesures visant le renforcement du système d’alerte précoce ne se sont pas encore matérialisées, notamment la systématisation de la collecte d’information par le développement d’indicateurs clairs, l’adoption d’une démarche et des analyses standardisées, la création d’une boîte à outils. En somme, les recommandations soumises par le Panel de 2010 sont très éloignées de la réalité de l’OIF et ne tiennent pas suffisamment en compte des moyens que possède l’Organisation.

Le dispositif actuel d’alerte précoce de la Francophonie est réalisé de manière *ad hoc*. La collecte d’information, réalisée lors du suivi des pays par les spécialistes de programmes, diffère d’un spécialiste à l’autre et n’est pas systématique. Peu d’outils sont à la disposition des spécialistes pour analyser les situations; il n’existe pas d’indicateurs prédéfinis, de grille d’analyse systématique ou encore de canevas pour des analyses standardisées. Même si de tels outils existaient, la réalité organisationnelle de l’OIF et la charge de travail substantielle des spécialistes de programmes ne permettraient pas à ceux-ci de produire hebdomadairement des analyses standardisées de tous les pays de l’espace francophone. Seules les réunions de service, le rapport remis à la Commission politique et le rapport annuel sur l’État des pratiques dans l’espace sont les structures institutionnalisées pour relayer l’information. Ensuite, plusieurs canaux sporadiques ou informels existent et peuvent être mis en place rapidement le cas échéant.

6. ANALYSE COMPARATIVE DES DISPOSITIFS EXISTANTS

Composante de la paix, de la sécurité et de la stabilité internationales, l'alerte précoce est devenue un élément-clé de la prévention des conflits. Poussées par le désir de prévenir les conflits et considérant le coût de la non-prévention, la majorité des organisations internationales, régionales ou sous-régionales se sont dotées de dispositif d'alerte précoce ou travaillent ardemment en ce sens.

Les informations utilisées pour élaborer l'analyse proviennent principalement de sources publiques telles que les textes juridiques et fondateurs des organisations, les sites Internet des organisations et d'autres sites compilant des données sur celles-ci, ainsi que d'articles scientifiques produisant une étude approfondie des dispositifs de prévention en place. Cette étude non-exhaustive vise en premier lieu à réaliser un état des lieux quant aux dispositifs existants et, plus largement, à retracer les principales actions dans le domaine de la prévention. Elle permettra également de rassembler les informations sur les divers dispositifs d'alerte précoce en un seul endroit, de mettre en perspective les outils et les moyens de chacune des organisations, et d'énoncer les réussites et difficultés du domaine.

6.1. Monde

6.1.1. ONU : plusieurs mécanismes mais rien de centralisé

La plus importante organisation internationale, l'Organisation des Nations unies (ONU) est un acteur de taille dans le domaine de la paix et de la sécurité. Composée de 193 États membres, l'ONU voit le jour le 24 octobre 1945 à la suite de la ratification de la Charte. Ce texte constitutif définit également les buts de l'Organisation, dont le premier est de maintenir la paix et la sécurité internationales⁶⁷. Toutefois, « à strictement parler, la Charte des Nations Unies ne confère pas à l'Organisation le pouvoir de mener des actions préventives ».⁶⁸ Toutefois, tel que le souligne le rapport du Secrétaire général de 2014 sur la diplomatie préventive, la Charte autorise l'Assemblée générale de l'ONU à traiter de la prévention des conflits.⁶⁹

⁶⁷ ONU (1945). Charte des Nations Unies, 29 p. [en ligne], <http://www.un.org/fr/documents/charter/>

⁶⁸ WILTZER, p. 864

⁶⁹ ONU (2014), Preventive Diplomacy: Delivering Results, Report of the Secretary-General, p. 8 [ONU, Preventive Diplomacy]

La prévention des conflits est devenue un élément primordial pour les Nations unies. L'Agenda pour la paix de Boutros-Boutros Ghali a posé les prémisses de l'action onusienne dans le domaine de la prévention des conflits. Après la publication de ce rapport, les départements particulièrement concernés par l'alerte précoce se sont réunis afin de discuter de la possibilité de créer une base de données commune à tous les départements. Plusieurs projets ont été envisagés mais une réelle résistance institutionnelle doublée d'un manque de connaissances sur les dispositifs d'alerte précoce ont enlisé les initiatives.

Aujourd'hui, aucun dispositif n'est uniquement dédié à l'alerte précoce. Le Département des affaires politiques du Secrétariat général des Nations Unies est la structure qui possède la responsabilité de collecter et d'analyser les informations concernant la prévention des conflits. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et le Bureau du Conseiller spécial sur la prévention du génocide et des atrocités ont également un rôle à jouer dans l'alerte précoce, soit celui de filtrer les informations, de les analyser au regard d'indicateurs de danger et de relayer celles-ci aux instances décisionnelles de l'ONU⁷⁰.

Le Rapport du Secrétaire général de 2014 fait état d'une amélioration notable de la coopération entre les structures de l'ONU, les organisations régionales et sous-régionales ainsi que les organisations non-gouvernementales et celles de la société civile⁷¹.

6.1.2. Autres institutions

Plusieurs structures internationales œuvrent également dans le domaine de la prévention. Ainsi, bien que celles-ci ne possèdent pas de système d'alerte précoce, ces organisations possèdent des banques de données statistiques et des indicateurs pertinents à l'analyse des situations de conflits

La Banque mondiale possède deux structures déléguées à l'analyse des États dits fragiles :

- *Low income country under stress initiative* est chargée d'identifier les pays à faible revenu où la gouvernance est considérée comme fragile;
- *Country policy and institutional assessment* est responsable de l'évaluation des institutions gouvernementales et politiques de 70 pays.⁷²

⁷⁰ Ibid, p. 20

⁷¹ Ibid

⁷² WILTZER, p. 862

La Banque mondiale possède également une unité dédiée à la prévention des conflits, dont l'appellation est *Conflict Prevention and reconstruction unit*. Cette structure apporte le biais de la prévention des conflits au sein de l'organisation principalement centrée sur des questions d'ordre financier. Cette unité a pour mandat de réaliser des études et analyses sur les causes de conflits, de formuler des recommandations visant à optimiser les politiques de États fragiles.⁷³

Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) rédige annuellement un Rapport mondial sur le développement. Le PNUD possède une base de données statistiques et des tableaux d'indicateurs du développement humain⁷⁴.

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) possède également une base de données importantes et une série d'indicateurs permettant l'analyse pour la prévention des conflits⁷⁵.

La Ligue des États arabes ne sera pas traité dans cette étude puisque très peu d'informations sur l'organisation et ses domaines d'intervention sont disponibles.

6.2. Europe

6.2.1. Union européenne

L'Union européenne représente aujourd'hui 28 pays. Dans une perspective sécuritaire, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est établie par le Traité de Maastricht en 1993 et une déclaration additionnelle à celui-ci est ratifiée en 1997. Y est notamment incluse une déclaration relative à la création d'une unité de planification de la politique et d'alerte ayant pour mandat de collecter des données, d'analyser les situations relvant de la PESC et de fournir des recommandations lors de crises potentielles ou actuelles⁷⁶. L'adoption du Traité de Lisbonne amène des changements au sein de la structure institutionnelle de l'UE, notamment

⁷³ INSTITUTE FOR ENVIRONMENTAL SECURITY (Page consulté le 10 février 2015). Site de la World Bank Conflict Prevention and Reconstruction Unit [en ligne], <http://www.envirosecurity.org/actionguide/view.php?r=20&m=initiatives>

⁷⁴ WILTZER, p. 862

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ UE (1997), Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, 157 p. [en ligne], http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_fr.pdf

avec la création du poste de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et le Service européen pour l'action extérieure.⁷⁷ En 2011, le Conseil se penche sur la prévention des conflits et adopte des conclusions qui renforcent le mandat de l'EU en matière de prévention et réitère l'importance de l'alerte précoce.⁷⁸ Plusieurs documents émanant du Conseil et du Parlement européen réitèrent l'importance de l'alerte précoce et de la réaction rapide dans la perspective de la prévention des conflits⁷⁹.

Au sein de son Service européen pour l'action extérieure, la Commission européenne est en charge de développer des politiques en faveur de la prévention des conflits et d'utiliser l'ensemble des ressources (financières, humaines, technologiques) disponibles pour prévenir et répondre aux conflits⁸⁰.

Le cadre de l'Union européenne relatif à l'alerte précoce est principalement géré depuis le *Directorate-General on External Relations*, bien que plusieurs autres acteurs soient impliqués dans le processus, notamment *DG RELEX* (Asie, Moyen-Orient, Afrique du Nord, Amérique du Sud), *the DG on Development* (Afrique, Caraïbes, pays du Pacifique), *le DG on Enlargement* (Balkans, Turquie), ainsi que les délégations de l'UE.

Basée au sein du *Directorate-General on External Relations*, la *Crisis Room* est en charge de recueillir, d'analyser et de relayer les informations pertinentes à chacune des directions. L'unité effectue donc une veille stratégique, centralise les informations sur une plateforme Internet nommée Tarîqa, développe tous les outils nécessaires à l'alerte précoce et contribue à enrichir l'*EU Watchlist* du Conseil de l'UE.

Le *EC's Joint Research Centre's* a pour rôle d'assurer le support technique et scientifique pour la mise en œuvre et la gestion des politiques. Au sein de ces unités de recherche, le *Global*

⁷⁷ BABAUD, Sébastien et MIRIMANOVA, Natalia (2011). «The European Commission Early-warning Architecture and Crisis-response Capacity», Initiative for Peacebuilding – Early Warning Analysis to Action, p. 8. [BABAUD et MIRIMANOVA]

⁷⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2011), Council conclusions on conflict prevention, 2 p. [en ligne], https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122911.pdf

⁷⁹ En 2013, la *Communication on the Comprehensive Approach to External Conflict and Crises* conjointement présentée par le Conseil et le Parlement européen insiste sur l'importance de la prévention dans les actions extérieures de l'UE. Il y est recommandé d'utiliser les systèmes d'alerte précoce existants et que la Commission travaille en étroite collaboration avec les États membres afin de prévenir toutes crises.

En 2014, le Conseil félicite la Commission des progrès réalisés à ce jour en ce qui a trait à l'alerte précoce dans le document *Council Conclusions on the EU's Comprehensive Approach*. Le Conseil souligne toutefois la nécessité d'une approche basée sur l'alerte précoce, pointe le rôle essentiel que constitue la réaction rapide recommande une plus grande coopération entre les organisations internationales, régionales ou sous-régionales.

⁸⁰ BABAUD et MIRIMANOVA, p. 8

Security and Crisis Management est responsable de créer, tester et assurer la mise à jour des outils analytiques et des modèles utilisés notamment par la Crisis Room.

Les Délégations de la Commission européenne, au nombre de 140, sont basées à travers le monde. Leurs activités et leurs ressources varient grandement; ainsi certaines délégations sont composées d'analystes politiques chargés d'effectuer une veille stratégique relative à l'alerte précoce et plus largement à la prévention des conflits. Toutes les délégations ont toutes la responsabilité de transmettre les informations pertinentes relatives à l'émergence ou au développement d'une crise. Huit délégations sont composées d'intermédiaires de *Regional Crisis Response Planning Officers* dont le rôle d'intermédiaire est essentiellement de maintenir une communication entre le terrain et le siège social, et de relayer toutes les informations pertinentes sur les mouvements à surveiller⁸¹.

L'information récoltée par l'ensemble des acteurs inclus dans le processus d'alerte précoce provient de plusieurs sources : source d'information publique (journaux, radio, Internet, etc), évaluation des experts, organisations non-gouvernementales, sources de première ligne (au sein du conflit), et rapports des structures de l'UE et des organisations internationales de tout acabit.

Les outils à disposition de la *Crisis Room*

- **Tariqa** is an internal EC web portal that compiles and provides first-hand resources on a particular conflict, theme or issue. It integrates and can filter various quantitative and qualitative data from media news services, search engines, information databases, geographic information systems, etc.
- **Cluster analysis** is a statistical method designed as the DG RELEX contribution to the « EU Watchlist » exercise that is run by the Council twice a year. Cluster analysis is meant to reveal groups (“clusters”) of countries that are characterised by a similar conflict risk, according to families of indicators and quantitative data. The outcome of cluster analysis reveals patterns that do not appear in the media and cannot be currently observed or anticipated with the help of other methods.
- **EC Checklist for Root Causes of Conflicts** was developed by the Conflict Prevention Network, a consortium consisting of NGOs, academic institutions and independent experts managed by the German Institute for International and Security Affairs. It was then further elaborated by the EC's Crisis Prevention Unit, in a bid to systematise and

⁸¹ Ibid, p.11

standardise the process of political reporting produced on a regular basis by the Delegations⁸².

Les outils à disposition des Centres de recherche et autres outils d'alerte précoce :

- **European Media Monitor** analyses media sources around the world (in 43 languages) with the aim of revealing the appearance and recurrence of specific topics. The software can also offer real-time monitoring of violent conflicts and disasters and can display the signals on a regularly updated map. Numerous indicators cover quantitative and qualitative data. The obtained forecast undergoes a second round of analysis and is checked with experts.
- **Conflict Risk Assessment models** are elaborated and tested to investigate the link between the risk of an armed conflict and a given set of socio-economic indicators.
- **Satellite technology** provides important information on resource-driven conflicts⁸³.

D'autres mesures sont également considérées comme contribuant implicitement à la prévention des conflits, notamment l'assistance humanitaire, l'assistance financière d'urgence et les missions d'observations électorales⁸⁴. De plus, les *Instrument for Stability*, qui remplacent le mécanisme de réponse rapide, permettent à la Commission européenne de répondre rapidement à des situations spécifiques sans passer par le cadre traditionnel; les décisions prises plus rapidement rendent ces instruments intéressants pour faire face à des situations conflictuelles et pour assurer le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide⁸⁵.

Sa présence sur le terrain, ses ressources financières, ses liens avec les organisations – programme de coopération, permet à l'Union européenne d'être un acteur important dans le domaine de la prévention⁸⁶.

6.2.2. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est actuellement composée de 56 États membres, devenant ainsi la plus importante structure de sécurité régionale au monde. Dans les années 90, l'OSCE adopte la Charte de Paris qui réaffirme l'attachement de

⁸² Ibid, p.13

⁸³ Ibid, p.14

⁸⁴ Ibid, p.16

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ Ibid, p. 8

l’Organisation à la sécurité humaine et qui dote l’organisation de structures institutionnelles adéquates. Ainsi, il est décidé qu’un Centre de prévention des conflits (CPC) sera mis en place sous la responsabilité du Secrétariat général, avec comme base légale le Document de Vienne⁸⁷. Le rôle du CPC est principalement de fournir des analyses, des recommandations et toute information pertinente concernant la prévention de conflits, l’alerte précoce, la gestion de crise et les situations post-conflits⁸⁸. Le CPC possède une « Situation Room » qui surveille, collecte et analyse les données des zones à risques, et tient informé le Secrétariat le Forum et le Conseil permanent. Le CPC est responsable de conseiller le Secrétaire général et le Conseil permanent sur les réponses potentielles en cas de crise. Cette structure sert également de relais d’information entre le terrain et le Secrétariat lors d’opérations⁸⁹.

Bien que le Centre de prévention des conflits ne soit pas entièrement dédié à l’alerte précoce, il n’en reste pas moins l’unique outil de l’OSCE en la matière.

6.3. Asie

6.3.1. Association des Nations de l’Asie du Sud-Est

L’Association des Nations de l’Asie du Sud-Est (ANASE), mieux connu sous son acronyme ASEAN, est mis en place en 1967 dans le but d’encourager et de soutenir la coopération en tout genre – économique, sociale, culturelle, académique, sécuritaire. De par sa nature et la volonté de ses États membres, l’ANASE a une structure institutionnelle peu importante afin de favoriser les échanges informels ainsi que le consensus⁹⁰. Le Traité d’amitié et de coopération en Asie du Sud-Est marque le premier intérêt de l’ANASE aux questions de paix et de sécurité dans la région. Y est notamment prévu, à l’article 14, la mise en place d’un mécanisme ad-hoc relatif à la résolution de crises et de règlement pacifiques des différends, le Haut Conseil⁹¹.

Les États membres décident de renforcer les structures institutionnelles de l’ANASE au début des années 2000, en adoptant alors une planification stratégique structurante – Vision 2020. Par la suite, l’ANASE établit la Communauté de l’ANASA, composée de la Communauté de

⁸⁷ OSCE (1989), Vienna mechanism, 1p. [en ligne], <http://www.osce.org/odihr/20064?download=true>

⁸⁸ OSCE (2014), The OSCE Conflict Prevention Centre, 4 p. [en ligne], <http://www.osce.org/cpc/13717?download=true>

⁸⁹ RÉSEAU DE RECHERCHE SUR LES OPÉRATIONS DE PAIX (Page consulté le 10 février 2015), Organisations, [en ligne], <http://www.operationspaix.net/organisations-paix.html> [ROP]

⁹⁰ Ibid

⁹¹ ASEAN (1976), Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, [en ligne], <http://agreement.asean.org/media/download/20131230235433.pdf>

politique et sécurité, la Communauté économique⁹². Sous l'égide de la Communauté de politique et sécurité, la Réunion des ministres de la Défense de l'ANASE se tient annuellement afin de discuter des risques dans la région. Vision 2020 souligne également le souhait de l'ANASE de se doter d'un système d'alerte précoce, qui serait potentiellement placé sous la responsabilité de la Réunion des ministres de la Défense de l'ANASE⁹³.

Durant le 21^e Sommet, en 2012, les États membres de l'ANASE établissent l'Institut pour la paix et la réconciliation, structure qui sera vouée à la recherche sur les questions de résolution des conflits⁹⁴. En 2013, l'ANASE et l'ONU ont organisé conjointement un atelier sur la prévention des conflits et sur la diplomatie préventive. Ainsi, cette rencontre où se sont retrouvés représentants des gouvernements membres, experts de l'ASANE et représentants de l'ONU, avait pour objectif de retracer les différentes expériences de la prévention des conflits et d'identifier les potentielles sphères de coopération entre l'ANASE et l'ONU⁹⁵.

6.4. Amériques

6.4.1. Organisation des États américains

L'Organisation des États américains (OEA) est composée de 35 membres. Cet organisme de coopération régionale a pour objectif premier d'assurer la paix et la justice sur le continent et de prévenir les causes des conflits, tel que décrit aux articles 1 et 2 de sa Charte constitutive⁹⁶. L'OEA a été établie principalement pour faire face aux conflits interétatiques et non pas aux conflits extérieurs, ce qui circonscrit son action⁹⁷. Le Pacte de Bogota souligne à cet effet que les conflits se déroulant sur le continent doivent prioritairement être traités par les organisations régionales avant d'être mis à l'agenda des Nations Unies⁹⁸.

Afin d'œuvrer en faveur de la paix, l'Unité pour la promotion de la démocratie de l'OEA envoie régulièrement des missions d'observation électorale. Au début des années 2000, un Programme

⁹² ROP

⁹³ Ibid

⁹⁴ ASEAN (2013), Factsheet ASEAN Political-Security Community, [en ligne], [http://www.asean.org/images/2013/factsheet/2013%20\(6.%20Jun\)%20-%20APSC.pdf](http://www.asean.org/images/2013/factsheet/2013%20(6.%20Jun)%20-%20APSC.pdf)

⁹⁵ ASEAN (Page consulté le 10 février 2015), ASEAN-UN talks focus on Conflict Prevention and Preventive Diplomacy, [en ligne], <http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/asean-un-talks-focus-on-conflict-prevention-and-preventive-diplomacy>

⁹⁶ ROP

⁹⁷ VAN WALRAVEN, K. and VAN DER VLUGT J. (1996), « Conflit Prevention and Early Warning in the Political Practice of International Organizations », Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, p. 37 [VAN WALRAVEN and VAN DER VLUGT]

⁹⁸ VAN WALRAVEN and VAN DER VLUGT, p. 38

spécial pour la promotion du dialogue et la résolution de conflits est mis en place et vise à centraliser les efforts réalisés par l'Organisation. Ainsi, cette initiative, doublée de l'Union pour la promotion de la démocratie, vise notamment à assurer le transfert d'expertise, fruit de la coopération interaméricaine, aux acteurs régionaux et locaux, tout en favorisant l'instauration d'une culture de dialogue et de prévention⁹⁹. En 2004, lors de l'Assemblée générale de l'OEA, les organisations de la société civile ont demandé une reconnaissance de leur rôle dans la prévention des conflits. Ces organisations demandaient également aux gouvernements de supporter leurs initiatives dans le domaine de l'alerte précoce¹⁰⁰.

L'OEA possède également un Observatoire interaméricain sur la sécurité¹⁰¹, qui vise notamment à collecter des informations et des statistiques, dans les domaines de la drogue, la criminalité et la violence ainsi qu'à produire des rapports thématiques¹⁰².

En somme, des instruments de prévention sont existants au sein de l'OEA et plusieurs sont créés de manière ad hoc¹⁰³. Toutefois, aucun mécanisme d'alerte précoce n'est mis en place.

6.5. Afrique

6.5.1. L'Union africaine

L'Union africaine regroupe 53 États membres. Dans son acte constitutif, l'UA rappelle son attachement aux règlements pacifiques des conflits et sa volonté à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité¹⁰⁴. En 2002, l'UA a défini l'Architecture de paix et de sécurité africaine (APSA)¹⁰⁵. L'APSA est constitué du Conseil de paix et de sécurité, du Système continental d'alerte rapide, du Conseil des sages, du Fonds spécial pour la paix et d'une force militaire.

⁹⁹ ROP

¹⁰⁰ JÁCOME Francine, MILET Paz and SERBIN Andrés (2005), « Conflict Prevention, Civil Society and International Organizations: The Difficult Path for Peace Building in Latin America and the Caribbean», Canadian Foundation for the Americas, 16p. [JÁCOME, MILET and SERBIN]

¹⁰¹ En anglais, OAS Hemispheric Observatory

¹⁰² OAS (Page consulté le 10 février 2015), Alert America, [en ligne], http://www.oas.org/dsp/English/cpo_observatorio.asp

¹⁰³ JÁCOME, MILET and SERBIN

¹⁰⁴ UA (2000), Acte constitutif de l'Union Africaine, [en ligne],

http://www.au.int/fr/sites/default/files/ConstitutiveAct_FR.pdf

¹⁰⁵ WILTZER

Le Système continental d’alerte rapide¹⁰⁶ (CEWS – acronyme en anglais), est créé sous l’article 12 du Protocole relatif à la Création du Conseil de paix et de sécurité de l’UA. Le CEWS a pour objectif d’anticiper et de prévenir les conflits, notamment grâce à l’analyse de données, selon des indicateurs définis, au lien avec les hauts responsables et la coordination avec les autres mécanismes d’alerte précoce sur le continent¹⁰⁷. Y est également défini que le système est constitué (1) d’un centre d’observation et de contrôle – nommé « Salle de veille » - responsable de la collecte et de l’analyse des données selon des indicateurs précis; et (2) d’unités d’observation et de contrôle régionaux, en lien constant avec la Salle de veille¹⁰⁸.

D’un point de vue opérationnel, la « Salle de veille » est composée de dix employés, dont huit assistants, un coordonnateur et un chargé des communications. L’information collectée provient principalement des organisations régionales, des agences de presse et autres sources pertinentes. À la suite de l’analyse de ces sources d’information, les employés produisent en moyenne trois à quatre bulletins de nouvelles, et ce, quotidiennement. La « Salle de veille » est active 24 h/24 h durant la semaine et jusqu’à 21 h les fins de semaine¹⁰⁹. Les outils utilisés sont les suivants :

- **Africa Media Monitor** : an automated data-gathering software that facilitates the collection of information from a large variety of sources in real time in various languages;
- **CEWS Portal** : a software used for information sharing with the RECs’ early warning mechanisms;
- **Indicators and Profiles Module** : a database for the collection and appropriate management of structural information baselines, to enable the development of risk assessments;
- **Africa Reporter** : an analytical tool tailored to the CEWS indicators and templates to facilitate the submission of incident and situation reports from AU field missions and Liaison Offices;
- **Africa Prospectus** : a tool designed to forecast risk propensity or vulnerability with respect to structural influences and constraints; and

¹⁰⁶ En anglais, le Système continental d’alerte rapide porte le nom de « Continental Early Warning System (CEWS) ».

¹⁰⁷ Eight Regional Mechanisms are considered to be part of this structure including the Intergovernmental Authority for Development (IGAD), the Economic Community of West African States (ECOWAS), the Southern African Development Community (SADC), the Arab Maghreb Union (AMU), the East African Community (EAC), the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), the Economic Community of Central African States (ECCAS) and the Community of Sahel and Saharan States (CEN-SAD). TIRUNEH, p 3

¹⁰⁸ UA (2002), Protocole relatif à la création du Conseil de paix et sécurité de l’Union africaine, [en ligne], <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-fr.pdf>, Article 12

¹⁰⁹ TIRUNEH, p. 12

- **Live-Mon** : a new software that performs an automatic geo-localization of news items so that events can be displayed on a map¹¹⁰

6.5.2. Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

La Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est une organisation sous-régionale œuvrant pour la coopération et l'intégration économique, sociale et culturelle. Le Traité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, communément appelé « Traité de Lagos », souligne la nécessité du développement économique et le progrès social de la région. La révision du Traité, en 1993, amène les États membres à enchâsser les principes de coopération politique, de paix et de sécurité – éléments intrinsèques au développement économique et au progrès¹¹¹.

L'Accord cadre de non-agression et d'assistance en matière de défense (1977) et le Protocole d'Assistance Mutuelle en matière de défense (1981) sont deux éléments déterminants dans la construction et la mise en œuvre de d'un mécanisme de paix et sécurité sous-régional, le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (1999). Ce mécanisme a notamment pour objectif :

- la prévention, la gestion et le règlement des conflits internes et interétatiques; le renforcement de la coopération dans les domaines de la prévention, de l'alerte précoce, des opérations de maintien de la paix, de la lutte contre la criminalité transfrontalière, le terrorisme international, la prolifération des armes légères et les mines antipersonnelles;
- le maintien et la consolidation de la paix, de la sécurité et de la stabilité au sein de la Communauté;
- la constitution et le déploiement, chaque fois que de besoin, d'une force civile et militaire pour maintenir ou rétablir la paix dans la sous-région, etc.¹¹²

Le Mécanisme est composé des sept organes dont la conférence des chefs d'État et de gouvernement, le secrétariat exécutif, le Conseil de médiation et de sécurité, la Commission de défense et de sécurité, le Conseil des Sages, le Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la

¹¹⁰ UA (Page consulté le 10 février 2015), The Continental Early Warning System (CEWS), [en ligne], <http://www.peaceau.org/en/page/28-continental-early-warning-system-cews>

¹¹¹ ROP

¹¹² CEDEAO (1999), Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, [en ligne], http://www.afrimap.org/english/images/treaty/CEDEAO_Protocole_Conflicts.pdf, Article 3 [CEDEAO, Protocole]

CEDEAO ainsi qu'un système d'observation de la paix et de la sécurité, plus précisément un système d'alerte précoce et de réponse.

Ce système d'alerte précoce, mieux connu sous l'acronyme ECOWARN, est la structure d'observation, d'analyse et de suivi de la CEDEAO. Inspiré du mécanisme de l'Union africaine, le CEWS, ECOWARN a pour objectif de recueillir, d'analyser et de relayer les données probantes concernant la prévention des conflits dans la région. ECOWARN est composé de 30 employés¹¹³, répartis entre le Centre d'observation et de suivi à Abuja et les bureaux d'observation situés à Banjul, Cotonou, Monrovia et Ouagadougou, qui sont en charge de couvrir respectivement l'une des quatre zones¹¹⁴. L'information récoltée au sein des bureaux sur les différents pays couverts est transmise sous forme de rapport au Centre d'observation¹¹⁵. Au total, 98 indicateurs ont été définis pour le système d'alerte précoce.

En 2004, la CEDEAO et le West African Network for Peacebuilding (WANEP) ont signé un protocole d'entente établissant la coopération entre les deux structures. Le WANEP est un organisme pan-régional de la société civile portant sur la prévention et la consolidation de la paix qui regroupe douze réseaux nationaux et 450 organisations de la société civile¹¹⁶. Son système de surveillance et d'alerte précoce (NEWS) est basé principalement sur de représentants locaux responsables de collecter des informations sur le terrain, de produire des rapports et des notes de synthèse, de prévenir lorsqu'une situation de crise arrive et de relayer les informations à ses partenaires institutionnels – ONG, gouvernement, organisations internationales et autres¹¹⁷. Le partenariat entre les deux structures repose principalement sur la collecte et le transfert de données, notamment en provenant d'acteurs sur le terrain¹¹⁸. La CEDEAO et WANEP ont réalisé plusieurs projets en partenariat, notamment la mise en place d'un manuel pour les agents de terrain chargés de collecter les informations¹¹⁹.

6.5.3. Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale

La Communauté économique des États de l'Afrique centrale est au départ une organisation visant la promotion de l'intégration économique et de la coopération. Ainsi, le Traité constitutif

¹¹³ TIRUNEH, p. 17

¹¹⁴ CEDEAO, Protocole, Article 24

¹¹⁵ SOUARE, p. 105

¹¹⁶ WANEP (Page consulté le 10 février 2015), West Africa Network for Peacebuilding, [en ligne], <http://www.wanep.org/>

¹¹⁷ Ibid

¹¹⁸ SOUARE, p. 105

¹¹⁹ TIRUNEH, p. 16

de la CEEAC (1985) établit un cadre afin d'atteindre les objectifs que sont l'autonomie collective, l'amélioration du niveau de vie, la stabilité économique, les échanges pacifiques et le progrès du continent africain¹²⁰. Suivant la ratification de ladite Charte, sept des onze États membres sont confrontés à des crises importantes sur leur territoire, en 1992 et 1997, ce qui laisse peu d'espace à l'implication et à la volonté politique de faire progresser les priorités établies par la CEEAC. Ce n'est donc qu'au Sommet de Libreville, en 1998, qu'un nouvel élan est insufflé à l'organisation, jusqu'alors peu active. Les États membres décident d'élargir leurs compétences à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité et de prioriser le développement des capacités sous-régionales¹²¹. Ces objectifs ont été réitérés à l'occasion du sommet de Malabo, en 1999. À cette occasion, les États membres ont d'ailleurs déterminé les domaines d'action prioritaires, soit le développement des capacités de maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité, le développement économique et social de la sous-région, l'intégration économique et monétaire, et la mise en place d'un mécanisme de financement autonome¹²².

La CEEAC est incluse au sein de l'architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) mise en place par l'Union africaine, tel que précisé précédemment. Les initiatives et mécanismes développés par la CEEAC tiennent donc compte des orientations définies dans l'APSA. S'inscrivant donc dans l'un des objectifs de l'APSA, soit celui de doter le continent africain de capacités en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits¹²³, la CEEAC s'est dotée en 2000 d'un Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX). Cette structure est dédiée à la gestion des conflits, à la concertation entre les États membres en termes de sécurité et à l'opérationnalisation des actions dans ce domaine, ainsi qu'à la consolidation de la paix¹²⁴. Le COPAX se compose de trois organes techniques : (1) la Commission de défense et de sécurité, (2) le Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique Centrale et (3) la Force multinationale de l'Afrique centrale.

Le Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale, le MARAC, a pour mandat de collecter et d'analyser les données relatives aux risques de crises, de transmettre ces informations et d'alerter, le cas échéant, les instances décisionnelles de la CEEAC. Un projet d'appui

¹²⁰ ROP

¹²¹ Ibid

¹²² Ibid

¹²³ NATAMA, Jean-Batiste (2013), « Architecture de paix et de sécurité en Afrique : la force africaine en attente », 14ème Forum de l'IHEDN sur le Continent Africain, p. 4.

¹²⁴ ROP

institutionnel au Secrétariat de la CEEAC, datant de 2004, ciblait notamment la réhabilitation de l'établissement et des locaux abritant le MARAC. Alors simplement dotée de deux ordinateurs, d'une imprimante et d'un photocopieur, le projet de réfection prévoyait la transformation de deux salles en huit bureaux, l'aménagement d'une salle de conférence, l'installation d'un système audiophonique et d'un site Web¹²⁵. Afin de rendre le MARAC plus opérationnel, la CEEA a organisé, en 2014, un séminaire d'évaluation sur son système d'alerte rapide¹²⁶.

Actuellement peu d'informations pertinentes sur l'opérationnalisation et les avancées du MARAC sont disponibles et aucun site web n'est dédié au MARAC. Ainsi, il est impossible de déterminer quels sont les techniques de travail, la technologie, etc., utilisés dans le système d'alerte précoce pour l'Afrique centrale.

6.5.4. Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique australe

Crée en 1980 et consolidée en 1992, la Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique australe (SADC) a pour objectifs premiers le développement socioéconomique, la baisse de la pauvreté et la transformation positive du niveau de la qualité de vie des citoyens de la région. Ces buts vont de pair avec l'établissement et le maintien d'un environnement de la paix, de sécurité et de stabilité. Liant le développement économique et la coopération sécuritaire, la SADC établit un Organe politique de défense et de sécurité, tel que stipulé dans la Traité constitutif de la SADC et sa refonte de 2001. L'Organe a pour mandat la prévention, la gestion et la résolution des conflits afin de permettre la mise en place d'un environnement adéquat au progrès social et au développement économique.

Dans le domaine de la prévention, la SADC possède un système d'alerte précoce, dont l'acronyme fait référence au nom anglophone du mécanisme – Regional Early Warning System (REWS)¹²⁷. S'inscrivant dans l'architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine (APSA), le REWS a pour objectif la prévention et la mise en place d'une alerte et une réponse

¹²⁵ CEEAC (2004), Projet d'appui institutionnel au Secrétariat général de la CEEAC, [en ligne], http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Multinational_Projet_d_appui_institutionnel_au_secr%C3%A9tariat_g%C3%A9n%C3%A9ral_de_la_CEEAC_-Rapports_d%20%99%C3%A9valuation.pdf

¹²⁶ CEEAC (Page consulté le 10 février 2015). Séminaire d'évaluation du Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique Centrale (MARAC), [en ligne], <http://www.ceeac-eccas.org/index.php/fr/actualite/dihpss/101-seminaire-d-evaluation-du-mecanisme-d-alerte-rapide-de-l-afrigue-centrale-marac>

¹²⁷ SADC (Page consulté le 10 février 2015). Regional Early Warning Centre, [en ligne], <http://www.sadc.int/sadc-secretariat/services-centres/regional-early-warning-centre/>

coordonnée en cas d'un conflit. Ce système d'alerte précoce est composé de centres nationaux gérés par les États membres et d'un centre régional, dont il a la charge. Prévu dans le plan stratégique de 2003 – Strategic Indicative Plan of the Organe – de la SADC, la création du Centre régional d'alerte précoce (REWC) était initialement prévue pour 2004. Toutefois, ce n'est qu'en 2010 que le REWC a vu le jour¹²⁸.

Basé au sein du secrétariat de la SADC, le REWC est doté d'un centre de collecte et de surveillance, d'une station satellite et d'une salle de veille. Le Centre régional collecte et analyse les informations relatives aux situations de crise au sein de sa base de données. Le Système d'alerte précoce prend également note des éléments provenant des centres nationaux qui sont pour la majorité reliés aux services de renseignement nationaux et dont les documents sont classifiés. Pour cette raison, la société n'est pas impliquée dans le système d'alerte précoce¹²⁹.

6.5.5. Autorité intergouvernementale pour le développement

L'Afrique orientale s'est dotée d'une organisation sous-régionale, en 1986, avec l'Autorité intergouvernementale pour la sécheresse et le développement, qui depuis, s'est transformé pour devenir l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). En effet, depuis 1996, l'IGAD a vu son mandat élargi, traitant désormais les enjeux de la paix et la sécurité comme inhérents au développement de la région. Les objectifs de l'organisation ciblent donc l'harmonisation des politiques, la sécurité alimentaire, l'environnement et la promotion de la paix. Depuis 2002, la lutte au terrorisme a également été ajoutée comme priorité.

L'IGAC est considéré comme « pièce maîtresse de l'architecture politique et de sécurité »¹³⁰ de la région de la Corne de l'Afrique. L'article 18A de l'Accord portant sur la création de l'IGAD définit les rôles de l'IGAD et de ses États membres dans la résolution de conflits¹³¹. En 2005, la conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'IGAD a développé la Stratégie de paix et de sécurité, qui visait principalement à définir une conception commune de la paix ainsi qu'à harmoniser les politiques nationales dans ce domaine. De plus, cette stratégie a mené à la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce et de réaction aux conflits, *Conflict Early Warning*

¹²⁸ Ibid

¹²⁹ ROP

¹³⁰ Ibid

¹³¹ IGAD (1996), Accord portant création de l'Autorité intergouvernementale pour le développement, [en ligne], <http://www.issafrica.org/uploads/IGADTREATYFR.PDF>

and Response Mechanism dit le CEWARN et d'une brigade d'intervention de l'Afrique de l'Est¹³².

Le CEWARN a été créé le 9 janvier 2002 pour être effectif le 30 juin 2003. Au tout début, le CEWARN était délégué à la surveillance et au suivi des conflits pastoraux de la sous-région. Depuis, son mandat a évolué et le mécanisme a aujourd'hui comme objectif de prévenir les conflits et d'être en mesure de réagir rapidement à ces situations.

Le CEWARN est responsable de recueillir et d'analyser les données, de relayer les informations pertinentes aux acteurs impliqués dans la prise de décision, de proposer des scénarios d'action rapide, et ce, tout en réalisant la promotion de la coopération entre les États membres¹³³.

Le CEWARN est composé de l'Assemblée des chefs d'État-Conseil-Comité, d'un secrétariat pour les fonctions administratives, d'un organe de coopération, d'une instance technique (CEWARN Unit et CEWERU), d'une instance de coordination comprenant le comité des secrétaires généraux des ministères et du comité d'alerte précoce chargé de promouvoir la coopération entre les différents acteurs impliqués dans le mécanisme d'alerte précoce (CEWARN, CEWERU, États membres).

Le CEWARN Unit est une structure qui a pour mandat la gestion des données, la création et l'utilisation des réseaux de coopération, l'harmonisation des politiques et des systèmes nationaux concernant l'alerte précoce, la collaboration entre les centres nationaux et l'assistance technique pour les *National*. Les CEWERU sont les centres d'observation des États membres qui sont principalement responsables de la collecte d'information, de l'analyse stratégique, des liens avec la société civile et de la proposition de plans de réaction rapide, le cas échéant¹³⁴.

Les données et informations recueillies proviennent principalement du réseau constitué par CEWARN. Celui se compose notamment des *Conflict Early Warning and Early Response Unit* (CEWERU), des instituts de recherche nationaux, des observateurs sur le terrain, des coordinateurs nationaux et des organisations de la société civile¹³⁵. Selon le chercheur Tiruneh, l'IGAD possède les outils électroniques les plus performants et sophistiqués de l'Afrique¹³⁶.

¹³² ROP

¹³³ ROP

¹³⁴ CEWARN (Page consulté le 10 février 2015), CEWARN, [en ligne], http://www.cewarn.org/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=53

¹³⁵ Ibid

¹³⁶ TIRUNEH, p. 4

De l'émergence du concept d'alerte précoce à la mise en place de mécanismes y étant exclusivement dédiés, les organisations internationales, régionales et sous-régionales ont œuvré au développement de l'action préventive. Toutes unies derrière une volonté commune de travailler en faveur de la paix, de la sécurité et la stabilité, elles ont majoritairement toutes développé un dispositif d'alerte précoce. L'analyse des mécanismes en place, des documents constitutifs et des outils existants nous permet de cerner les différents modèles, les outils utilisés et les enjeux s'y rattachant.

Au sein des organisations internationales, l'Union européenne se distingue sur tous les points de vue : l'organisation possède des ressources financières et humaines importantes ainsi que des outils techniques adéquats. Bien que des améliorations peuvent encore être apportées, notamment l'uniformisation des pratiques, le partage transversal des informations récoltées dans le dispositif d'alerte précoce, ou encore la mise en place d'une réponse rapide, l'Union européenne se dégage comme la structure internationale la mieux organisée concernant l'alerte précoce¹³⁷. Il est d'ailleurs étonnant que cette place ne soit pas celle de l'ONU, qui possède les structures et les ressources nécessaires. Toutefois, à l'inverse de l'Union européenne, l'ONU connaît une réelle résistance institutionnelle. En effet, plusieurs auteurs ont souligné le double discours présent quant à l'alerte précoce : les États demandent et réclament la mise en place de dispositifs d'alerte précoce afin de favoriser la prévention des conflits, mais ceux-ci ne souhaitent pas être sous les radars de ces dispositifs¹³⁸. Zenko et Friedman attribuent ce comportement à trois raisons : (1) les États n'apprécient pas être surveillés, notamment dans les domaines concernant leur souveraineté territoriale; (2) le risque que les scénarios envisagés deviennent une prophétie; et (3) les conséquences économiques pour les États d'être placés sur les « watch lists »¹³⁹.

Concernant le continent africain, l'Union africaine est très impliquée dans la prévention des conflits, bien que le principe de non-ingérence, ainsi que le respect de la souveraineté et de

¹³⁷ BABAUD et MIRIMANOVA, p. 18

¹³⁸ ZENKO, Micah and FRIEDMAN, Rebecca R (2011), « UN Early Warning for Preventing Conflict », International Peacekeeping, Vol 18, No 1, p. 30

¹³⁹ Ibid

l'intégrité territoriales soient au cœur des valeurs premières de l'organisation. Toutefois, plusieurs améliorations sont possibles : une plus grande coopération avec les organisations sous-régionales, l'établissement de d'indicateurs communs, et une plus grande proactivité dans la réponse suivant l'alerte précoce¹⁴⁰. Quant à elles, les organisations sous-régionales sont très actives et traitent de manière différenciée l'alerte précoce. En effet, l'IGAD axe davantage ses actions sur les enjeux pastoraux, la SADC traite des conflits et des menaces de nature économique alors que la CEDEAO observe onze domaines thématiques et considère la sécurité humaine comme la priorité¹⁴¹. Les dispositifs d'alerte précoce de la CEDEAO et de l'IGAD sont considérés comme les plus avancés du continent. Les deux organisations ont réalisé des progrès importants, notamment en ce qui a trait à la collecte et à l'analyse des informations en provenance du terrain¹⁴². Considérant la présence de plus de sept dispositifs d'alerte précoce au sein du continent africain, il est nécessaire que l'Union africaine et les organisations sous-régionales se coordonnent afin de ne pas dédoubler les efforts. Certains auteurs proposent d'ailleurs de développer une approche continentale afin d'assurer le partage d'information, le développement d'indicateurs communs, la mise en œuvre de lignes directrices et la standardisation de la collecte d'informations¹⁴³.

L'analyse des différents mécanismes d'alerte précoce permet de déterminer certaines difficultés récurrentes, dont il est fait état dans la revue de littérature : la volonté politique, le manque de ressources et la difficulté d'opérationnaliser l'alerte précoce. Il est également nécessaire de souligner la nécessité d'optimiser les ressources par une mutualisation des moyens. L'idéal serait de mettre en œuvre un seul et unique mécanisme d'alerte précoce, toutefois les intérêts des États et la concurrence entre les organisations rend cette option impossible¹⁴⁴. Considérant l'impossibilité d'une telle option et la nécessité de travailler de concert, il est primordial que les organisations travaillent de pair, entre elles mais également avec les organisations non-gouvernementales et celles de la société civile¹⁴⁵. Tel que le soulignait Kofi Annan, « the primary responsibility for conflict prevention rests with national Governments and other local actors. This is so because without a sense of national ownership of conflict prevention measures, the prevention itself is unlikely to succeed »¹⁴⁶. Mutualiser les moyens doit donc être

¹⁴⁰ TIRUEH, p 15

¹⁴¹ Ibid, p. 4

¹⁴² Ibid

¹⁴³ Ibid

¹⁴⁴ WILTZER

¹⁴⁵ SOUARÉ, p. 107

¹⁴⁶ Ibid, p. 108

pensé sous une forme inclusive où sont impliqués l'ensemble des acteurs du processus d'alerte précoce.

7. RECOMMANDATIONS

L’analyse comparative ainsi que la synthèse des actions de l’OIF a permis de dresser l’état des lieux des dispositifs d’alerte précoce existants. Cela a également permis de connaître les outils, les moyens techniques ainsi que les ressources financières et humaines dévoués à l’une des composantes de la prévention des conflits. Ce bilan des pratiques nous permet d’avoir une vision d’ensemble ainsi que de proposer des recommandations à l’OIF sur son dispositif d’alerte précoce et sur le rôle que la Francophonie peut jouer dans le domaine de la prévention.

Tel que souligné par le Panel d’expert, il est essentiel que la Francophonie mise sur sa spécificité, ses atouts et ses forces stratégiques. Son action doit être réalisée en faveur de la plus-value des actions de l’OIF¹⁴⁷. En ce sens, une analyse AFOM a été réalisée afin de bien cerner les avantages, les inconvénients, les opportunités et les menaces de l’OIF (en annexe).

1. Échanger avec les acteurs institutionnels et renforcer la coopération

Tel que démontré précédemment, la Francophonie possède des réseaux importants dans l'espace francophone, notamment grâce à ses nombreuses missions, à ses bureaux régionaux ainsi qu'à ses réseaux institutionnels. Cette connaissance des réseaux est vitale dans le renforcement de la coopération entre les organisations de tout acabit et des différents acteurs impliqués dans le processus de prévention. L’OIF ne possède pas suffisamment de moyens pour mettre en place un dispositif d’alerte précoce complet, c'est-à-dire un centre d’observation, une base de données, une matrice, etc. Toutefois, elle possède une connaissance du terrain et des acteurs qui lui permettrait de créer une réelle synergie entre les structures. En effet, l’OIF est en mesure de contacter et de rassembler tous les acteurs afin d’échanger sur les pratiques et les réalités de chacun dans le domaine de l’alerte précoce. De plus, sa flexibilité, l’utilisation de la langue française et la qualité des spécialistes de programme de la DDHDP sont également des atouts importants.

1.1. Assurer les échanges entre les organisations multilatérales sur l’état des pratiques de la prévention des conflits au sein de l’espace francophone

¹⁴⁷ OIF, Panel 2010, p. 5

L'échange transversal entre les acteurs impliqués dans le domaine de l'alerte précoce est essentiel. Par exemple, un séminaire d'échanges serait l'occasion de dresser l'état des lieux des dispositifs d'alerte précoce. En effet, l'analyse sommaire réalisée dans ce rapport permet de dégager les mécanismes mis en place dans les différentes structures. Toutefois, il est difficile de savoir qu'elle est la « réalité opérationnelle » des organisations à travers l'étude de sites Internet et d'articles scientifiques, pour la vaste majorité, peu récents. Un séminaire permettrait non seulement de faire le point sur les mécanismes mis en place, sur les outils techniques et technologiques, sur les actions menées dans le domaine, mais il permettrait aussi de partager les bonnes pratiques et de comprendre les difficultés rencontrées. Réunir l'ensemble des acteurs permettrait également des échanges davantage informels de même que le renforcement de la coopération entre ceux-ci. Un tel type de rencontre a déjà eu lieu en 2004 et 2008 sous l'initiative de l'OIF et de l'ONU, mais les pratiques ont beaucoup évolué depuis le temps, notamment en raison de l'avancée de la technologie et de l'importance accordée à l'alerte précoce. Compte tenu de cette donnée, il est essentiel de dresser à nouveau un portrait exhaustif des dispositifs d'alerte précoce

1.2. Encourager la concertation à long terme entre les acteurs institutionnels

Favoriser la concertation et la coopération dans une vision à plus long terme est nécessaire et peut se réaliser de plusieurs manières. Suivant l'idée présentée au point 1.1., des séminaires ou des webinaires pourraient être organisés annuellement sur l'alerte précoce afin de voir l'évolution du cadre d'action des différents acteurs institutionnels, de partager les bonnes pratiques et de cibler les difficultés. Connaître l'état des lieux est primordial pour établir des liens durables entre les organisations. Savoir « qui fait quoi comment et quand » est indispensable dans l'établissement de liens et dans le maintien d'une coopération solide. Cette concertation et cette coopération visent également à assurer une mutualisation des moyens.

1.3. Promouvoir une harmonisation des approches en matière d'alerte précoce

À travers le biais de la concertation et de la coopération, il serait nécessaire de promouvoir une certaine harmonisation des pratiques et des mécanismes d'alerte précoce. Plusieurs auteurs ont déjà évoqué l'idée d'harmoniser les indicateurs utilisés lors de la collecte de l'information. Cela favoriserait l'échange de données et leur mesure entre les différentes structures d'observation.

2. Opérationnaliser l'alerte précoce

L’OIF devrait jouer un rôle plus important dans la prévention opérationnelle, tel que le soulignait le Panel d’expert, en 2010. En comparaison avec d’autres organisations internationales, telles que l’Union européenne ou l’ONU, la Francophonie possède des moyens plus modestes. Ainsi, l’optimisation et le renforcement du système d’alerte précoce doivent être réalisés en fonction des ressources humaines et financières de l’Organisation.

2.1. Réflexion stratégique sur le rôle de l’OIF dans le domaine de l’alerte précoce

L’OIF doit avant tout définir le cadre de son action dans le domaine de l’alerte précoce : l’Organisation doit choisir quelle sera sa plus-value et son rôle. La DDHDP doit définir les ressources qui peuvent être déléguées au mécanisme d’alerte précoce et quelles sont les priorités d’action. Ces priorités pourraient notamment être la concertation entre les acteurs, la création d’une grille d’observation et le développement d’indicateurs afin de rendre plus systématique la collecte d’informations ou encore d’entamer une réflexion sur les actions priorisées par l’OIF dans le domaine de la prévention (diplomatie préventive, missions de bons offices, etc).

2.2. Systématiser la collecte d’information et définir des indicateurs

L’OIF doit systématiser les manières dont elle collecte l’information. L’idée de sous-contracter l’analyse à des centres de recherche susceptibles de donner des informations standardisées est une solution pour décharger les spécialistes de programmes. Dans le cas où les frais occasionnés sont trop importants, il pourrait être envisagé de s’associer à d’autres organisations et de partager les informations récoltées. Il serait toutefois important de développer une série d’indicateurs clés, en tenant compte de la spécificité de la Francophonie et des objectifs recherchés à travers l’alerte précoce, ainsi que de développer une grille de suivi, incluant une classification des niveaux de risques. La Francophonie doit consolider et mieux structurer les ressources et les compétences, dans une perspective programmatique

2.3. Systématiser le processus d’analyse

Le processus d’analyse doit être systématisé afin d’assurer une cohérence dans les études. Des analyses standardisées, par le développement d’un cadre d’analyse commun, permettraient de développer une méthode pour ce faire. Ces analyses doivent absolument mener à des recommandations de la part des spécialistes de programmes, ainsi qu’au développement de scénario et de mode d’intervention, le cas échéant. Afin de développer un processus d’analyse commun à tous les spécialistes de programmes, il serait important d’envisager de créer une « boîte à outils», tel que le suggérait le Panel d’experts. Ces outils pourraient notamment être une

typologie des mesures d'intervention, un répertoire des bonnes pratiques et un répertoire des experts du domaine de la prévention.

2.4. Répertorier les actions possibles

Il serait intéressant de dresser une liste des actions qui sont menées ou qui peuvent être menées quant à l'alerte précoce. L'on pense ici à détailler le type d'action afin de circonscrire le champ d'action de l'OIF. En décrivant les interventions de la Francophonie et en les associant à des situations crisogènes, il serait possible d'assurer une cohérence dans le choix des actions à poser.

3. Autres

3.1. Développer une culture de la prévention et de l'alerte précoce

Afin de mettre en œuvre des actions préventives, il est primordial que tous les acteurs francophones soient sensibles à la question de l'alerte précoce et de la réaction rapide. Développer une culture de prévention sera possible à travers la sensibilisation, la formation et l'inclusion automatique de ces questions dans le développement des programmes et des actions de l'OIF.

3.2. Constituer un réseau d'experts sur la question des préventions des conflits, et plus spécifiquement de l'alerte précoce et de la réaction rapide.

Un réseau d'experts, constitué par la Francophonie, pourrait être consulté dans la mise en œuvre des programmes d'alerte précoce de l'OIF. Certains experts du réseau pourraient assister aux rencontres entre les acteurs institutionnels, et faire des recommandations sur l'évolution d'un cadre commun de partage et de suivi.

La Francophonie possède des atouts indéniables dans le domaine de l'alerte précoce. Ceux-ci doivent être mis à profit afin que l'OIF puisse devenir un acteur important sur cette question. Dans plusieurs pays et régions de l'espace francophone, notamment en Afrique, l'Organisation exerce un leadership évident sur les sujets touchant à la paix, la sécurité et la stabilité. Le partage de la langue française, une connaissance fine du terrain et des enjeux ainsi qu'une présence qui

s'échelonne sur plusieurs années permettent à l'OIF d'être un acteur de premier plan. Définir un cadre d'action réaliste et clair au regard des atouts de la Francophonie est essentielle et permettra à l'Organisation de se doter d'un dispositif propre à son cadre juridique, ses capacités et la volonté de ses États membres.

8. ANNEXE

FFOM

<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité d'intervenir en français • Souplesse et rapidité d'intervention • Expérience et connaissance du terrain • Réseaux institutionnels établis et reconnus • Diplomatie officieuse (comités ad hoc, envoyés spéciaux) • Positionnement stratégique et valeur ajouté 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ressources financières limitées • Ressources humaines limitées • Aucun système d'alerte précoce prédictif • Pas de centre d'observation ou d'acteurs de terrain délégué à l'alerte précoce • Aucun système technique • Volonté politique
<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acteur rassembleur • Espace non occupé pour créer une synergie • Renforcement des capacités de la DDHDP • Prioriser certaines régions • Échanges d'informations entre les différentes structures internationales • Développer une culture d'alerte précoce • Sensibiliser à la prévention • Recourir aux groupes ad hoc et informels • Implication des instances et des acteurs de l'espace francophone dans le processus de sensibilisation • Concertation et collaboration • Harmonisation des instruments de mesures et des indicateurs. 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volonté politique restreinte • Décalage entre les ambitions de l'OIF en matière d'alerte précoce et les réels moyens • Résistance de certains acteurs de l'espace francophone • Coût de la non-prévention • Résistance d'harmonisation entre les organisations internationales, régionales et sous-régionales • Lenteur administrative • Non-coopération

9. BIBLIOGRAPHIE

ANNAN, Kofi (1999) « Comme les Nations Unies, la Francophonie contribue à instaurer une culture de la paix, des droits de l'homme et de la démocratie », 8e Sommet de la Francophonie, Moncton, 3-5 septembre.

ASEAN (1976), Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, [en ligne],
<http://agreement.asean.org/media/download/20131230235433.pdf>

ASEAN (2013), Factsheet ASEAN Political-Security Community, [en ligne],
[http://www.asean.org/images/2013/factsheet/2013%20\(6.%20Jun\)%20-%20APSC.pdf](http://www.asean.org/images/2013/factsheet/2013%20(6.%20Jun)%20-%20APSC.pdf)

ASEAN (Page consulté le 10 février 2015), ASEAN-UN talks focus on Conflict Prevention and Preventive Diplomacy, [en ligne], <http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/asean-un-talks-focus-on-conflict-prevention-and-preventive-diplomacy>

BABAUD, Sébastien et MIRIMANOVA, Natalia (2011). « The European Commission Early-warning Architecture and Crisis-response Capacity », Initiative for Peacebuilding – Early Warning Analysis to Action, 20 p.

CEDEAO (1999), Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, [en ligne],
http://www.afrimap.org/english/images/treaty/CEDEAO_Protocole_Conflicts.pdf

CEEAC (2004), Projet d'appui institutionnel au Secrétariat général de la CEEAC, [en ligne],
http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Multinational_-_Projet_d_appui_institutionnel_au_secr%C3%A9tariat_g%C3%A9n%C3%A9ral_de_la_CEEAC_-_Rapports_d%E2%80%99%C3%A9valuation.pdf

CEEAC (Page consulté le 10 février 2015). Séminaire d'évaluation du Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique Centrale (MARAC), [en ligne], <http://www.ceeac-eccas.org/index.php/fr/actualite/dihpss/101-seminaire-d-evaluation-du-mecanisme-d-alerte-rapide-de-l-afrigue-centrale-marac>

CEWARN (Page consulté le 10 février 2015), CEWARN, [en ligne],
http://www.cewarn.org/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=53

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2011), Council conclusions on conflict prevention, 2 p. [en ligne],
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122911.pdf

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2014), Council conclusions on the EU's comprehensive approach, 5 p. [en ligne],
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf

IGAD (1996), Accord portant création de l'Autorité intergouvernementale pour le développement, [en ligne], <http://www.issafrica.org/uploads/IGADTREATYFR.PDF>

INSTITUTE FOR ENVIRONMENTAL SECURITY (Page consulté le 10 février 2015). Site de la World Bank Conflict Prevention and Reconstruction Unit [en ligne],
<http://www.envirosecurity.org/actionguide/view.php?r=20&m=initiatives>

JÁCOME Francine, MILET Paz and SERBIN Andrés (2005), « Conflict Prevention, Civil Society and International Organizations: The Difficult Path for Peace Building in Latin America and the Caribbean», Canadian Foundation for the Americas, 16p.

LA DOCUMENTATION FRANCAISE (Page consulté le 10 février 2015). Page sur la Chronologie : genèse et développement de la Francophonie, [en ligne],
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/francophonie/chronologie.shtml>

LAVOIX, Hélène (2006). « Construire un système d’alerte précoce des crises », Note de l’IFRI – Département des études de sécurité, 35 p.

OAS (Page consulté le 10 février 2015), Alert America, [en ligne],
http://www.oas.org/dsp/English/cpo_observatorio.asp

OIF (2000), Déclaration de Bamako, [en ligne],
http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration_Bamako_2000_modif_02122011.pdf

OIF (2002). Statuts et modalités d’adhésion à la conférence des chefs d’État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, IXe Sommet de la Francophonie, 7 p

OIF (Page consulté le 10 février 2015). Site de l’Organisation internationale de la Francophonie de la Journée internationale de la Francophonie, [en ligne],
<http://www.20mars.francophonie.org/>

ONU (1945). Charte des Nations Unies, 29 p. [en ligne],
<http://www.un.org/fr/documents/charter/>

ONU (1978). Résolution portant sur la coopération entre l’Organisation des Nations Unies et l’Organisation de l’unité africaine, AG/RES33/27, 51^e séance plénière, p. 15.

ONU (2014), Preventive Diplomacy: Delivering Results, Report of the Secretary-General, 26 p.

OSCE (1989), Vienna mechanism, 1p. [en ligne],
<http://www.osce.org/odihr/20064?download=true>

OSCE (2014), The OSCE Conflict Prevention Centre, 4 p. [en ligne],
<http://www.osce.org/cpc/13717?download=true>

MASSART-PIÉRARD, Françoise (2007). « La Francophonie, un nouvel intervenant sur la scène internationale »,
Revue internationale de politique comparée, 2007/1 Vol. 14, p. 69-93.

MASSIE, Justin et MORIN, David (2011). « Francophonie et opérations de paix. Vers une appropriation géoculturelle », Etudes internationales, Volume 42, numéro 3, p. 313-336.

NATAMA, Jean-Batiste (2013), « Architecture de paix et de sécurité en Afrique : la force africaine en attente », 14ème Forum de l'IHEDN sur le Continent Africain, 13 p.

RÉSEAU DE RECHERCHE SUR LES OPÉRATIONS DE PAIX (Page consulté le 10 février 2015), Organisations, [en ligne], <http://www.operationspaix.net/organisations-paix.html>

SADC (Page consulté le 10 février 2015). Regional Early Warning Centre, [en ligne], <http://www.sadc.int/sadc-secretariat/services-centres/regional-early-warning-centre/>

SENGHOR, Léopold Sédar (1962). « Le français, langue de culture », Esprit, n°311, p. 844.

SOUARÉ, Issaka K (2007). « Conflict prevention and early warning mechanisms in West Africa: A critical assessment of progress », African Security Review 16.3, Institute for Security Studies, pp. 96-109.

TIRUNEH, Birikit Terefe (2010). « Establishing an Early Warning System in the African Peace and Security Architecture: Challenges and Prospects », KAIPTC Occasional Paper, No. 29, 24 p.

UA (2000), Acte constitutif de l'Union Africaine, [en ligne], http://www.au.int/fr/sites/default/files/ConstitutiveAct_FR.pdf

UA (2002), Protocole relatif à la création du Conseil de paix et sécurité de l'Union africaine, [en ligne], <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-fr.pdf>

UA (Page consulté le 10 février 2015), The Continental Early Warning System (CEWS), [en ligne], <http://www.peaceau.org/en/page/28-continental-early-warning-system-cews>

UE (1997), Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, 157 p. [en ligne], http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_fr.pdf

UE (2013), Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU's comprehensive approach to external conflict and crises, 12 p. [en ligne], http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

VAN WALRAVEN, K. and VAN DER VLUGT J. (1996), « Conflit Prevention and Early Warning in the Political Practice of International Organizations », Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, 88 p.

WANEP (Page consulté le 10 février 2015), West Africa Network for Peacebuilding, [en ligne], <http://www.wanep.org/>

WILTZER, Pierre-André (2013). «Prévention précoce : utopie ou panacée ?», dans Déterminants des conflits et nouvelles formes de prévention, Tome 3 p. 857-886

WULF, Herbert et DEBIEL, Tobias (2010). « Systemic Disconnects: Why Regional Organizations Fail to Use Early Warning and Response Mechanisms », Global Governance 16, pp. 525–547.

ZENKO, Micah and FRIEDMAN, Rebecca R (2011), « UN Early Warning for Preventing Conflict », International Peacekeeping, Vol 18, No 1, pp. 21-37