Chapitre 2

Éventail des outils et systèmes d'alerte précoce

Les systèmes d'alerte précoce s'efforcent actuellement de trouver un équilibre entre deux options : rester pertinents aux yeux de ceux qui les financent, et donner la priorité à la protection et à la préservation de la vie humaine. On constate cependant que la balance penche assez nettement en faveur de la première. Maintenir cette pertinence signifie que l'idée d'un mécanisme d'alerte avancée destiné à prévenir les conflits, reposant sur des sources d'informations accessibles au public, soucieux de l'intérêt des populations et de la paix, cède progressivement la place à celle d'un système dans lequel le renseignement jouerait un rôle beaucoup plus important, notamment dans les organismes gouvernementaux et intergouvernementaux qui exploitent ces systèmes. S'il s'agit là, en partie, d'une conséquence de l'évolution de la manière dont les pays du Nord perçoivent les menaces internationales, ce n'est pas de bon augure pour tous ceux qui considèrent qu'en matière de prévention des conflits, l'alerte précoce peut contribuer à l'instauration d'une paix plus démocratique, axée sur la sécurité humaine.

Tout aperçu global du secteur de l'alerte précoce montrera des outils et des systèmes conçus pour faire face, entre autres, à des catastrophes naturelles, à la famine et à des afflux de réfugiés. Bien que plus restreint, le domaine de l'alerte précoce pour la prévention des conflits est également très vaste : il comprend des outils et des systèmes visant à anticiper et à prévenir la violence de masse, les conflits armés, la guerre, les génocides, les violations des droits de l'homme, l'instabilité politique et la fragilité des États. Nous nous intéressons plus spécialement, dans le présent rapport, aux outils/systèmes axés sur les conflits violents et la fragilité des États[1].

Il importe de souligner que la plupart des outils et systèmes d'alerte précoce destinés à prévenir les conflits sont conçus pour répondre aux besoins exprimés par un public cible. Ces besoins diffèrent en fonction du contexte et des institutions, mais concernent aussi les populations. Tant le cadre institutionnel que le contexte (c'est-à-dire l'environnement dans lequel se déroule le conflit) ont considérablement évolué au cours des 15 ou 20 dernières années.

- D'un point de vue institutionnel, les 15 ou 20 ans écoulés ont été marqués par un développement majeur des capacités disponibles au plan régional, international et mondial pour faire face à un conflit, par des initiatives structurelles ou par des actions sur le terrain[2]. Les organisations de développement se sont vu attribuer un rôle accru dans la prévention ; la prise en compte des conflits a, par ailleurs, été simplifiée. Géographiquement parlant, les organisations régionales et les groupes de la société civile ont renforcé leurs capacités pour l'alerte précoce, les actions préventives et la gestion de crise, ce qui a considérablement élargi le public cible des systèmes d'alerte précoce.
- S'agissant du contexte, la nature des menaces – réelles ou ressenties – à la sécurité a changé. Après la fin de la Guerre froide, priorité a été donnée, à partir des années 1990, aux activités de prévention et au règlement des conflits intra-étatiques. Les attentats du 11 septembre 2001, aux États-Unis, ont entraîné une évolution spectaculaire des centres d'intérêt au profit de la lutte contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive. La complexité et les répercussions des guerres menées en Afghanistan et en Irak, la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants et d'êtres humains, ainsi que les migrations de masse, figurent désormais en bonne place dans les programmes d'action régionaux et internationaux, qui s'intéressent aussi de manière plus explicite à la capacité des différents États concernés à gérer ces problèmes.

Sur un plan plus technique, une étude portant sur les systèmes d'alerte précoce au service de la prévention des conflits doit s'appuyer sur une bonne perception de l'évolution et de la gamme des outils et de méthodes d'analyse disponibles. Sans ces derniers, les systèmes d'alerte précoce se limiteraient à la collecte d'informations, sans capacité d'analyse. Par conséquent, les prochaines sections examinent les outils et les méthodes d'analyse quantitative

et qualitative des conflits violents et de la fragilité des États, avant d'aborder les systèmes d'alerte précoce en place dans le cadre d'organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales.

Outils et méthodes

Aperçu général

L'évolution du secteur de l'alerte précoce pour la prévention des conflits a été déterminée par les progrès des outils d'analyse quantitative et qualitative. À mesure qu'augmentaient les capacités et l'utilité de ces outils, ils ont été intégrés dans les différents systèmes d'alerte précoce employés par des organisations gouvernementales ou intergouvernementales et par des ONG. Les prochaines sections s'intéressent à la gamme d'outils disponibles, à leur mode de fonctionnement et à leurs applications, avant de passer en revue leurs points forts et leurs faiblesses.

Les « super-calculateurs » … outils et méthodes d'analyse quantitative

Comme indiqué précédemment, les outils d'analyse quantitative des situations de conflit sont apparus dans les années 1990. Des indices quantitatifs de la fragilité des États (voir tableau 2.1) ont été utilisés à partir de l'année 2000 approximativement. Au fond, les recherches empiriques consacrées à l'élaboration de ces outils et de ces indices ont apporté une contribution majeure à notre compréhension des relations de cause à effet qui entrent en jeu dans le déclenchement d'un conflit violent ou la fragilité d'un État. Plusieurs universitaires sont d'avis que certains de ces modèles proposent aujourd'hui des prévisions d'une grande exactitude (80 pour cent) et constituent de ce fait un apport majeur dans ce domaine (Goldstone, 2008).

La mise au point de ces outils et méthodes (et plus spécialement des modèles de prévision) comprend « des algorithmes destinés à nous familiariser avec les données historiques, qui portent généralement sur plusieurs décennies de la période postérieure à la Deuxième guerre mondiale, et permettent d'obtenir les facteurs [les plus utiles pour anticiper l'évolution de la situation] » (Goldstone, 2008). Goldstone et d'autres font également la distinction entre les modèles de prévisions quantitatives (utilisant un ensemble spécifique de variables pour anticiper une crise ou un conflit dans un pays donné) et les analogies structurelles (méthodes reposant sur des similarités majeures entre plusieurs pays). La plupart des modèles établis au fil des années pour prédire un conflit violent ou la vulnérabilité d'un État (ou pour évaluer les risques en la matière) entrent dans l'une de ces deux catégories.

Les méthodes d'analyse quantitative des conflits ont principalement pour objet de prévoir ou d'évaluer les risques de conflit violent. Les modèles

fonctionnent à partir d'indicateurs, alimentés par des données qui constituent la base de l'analyse. Les données utilisées peuvent être structurelles (ex. : données sur la pauvreté) ou liées à des événements (ex. : mesures prises par différentes parties concernées), voire associer les deux caractéristiques.

Les méthodes d'analyse quantitative visant à anticiper un conflit ou à en suivre le déroulement se sont heurtées rapidement à une difficulté, liée à la question de savoir comment exploiter et codifier les informations disponibles pour les besoins de l'analyse. La question, particulièrement délicate pour les modèles censés suivre l'évolution d'un conflit à des fins d'alerte précoce (ex. : KEDS), s'est avérée moins problématique pour les initiatives (comme le projet CIFP) reposant en grande partie sur des données moins dynamiques afin de déterminer les risques de conflit. Les difficultés se sont intensifiées avec la raréfaction des sources de données concernant les situations de conflit ou de pré-conflit. D'un point de vue statistique, il faut un certain

Tableau 2.1. **Modèles/méthodes/systèmes d'analyse quantitative – Conflits violents et vulnérabilité des États**

Conflits violents	
Université de Leiden (Pays-Bas) : Inter-Disciplinary Research Programme on Root Causes of Human Rights Violations	Université du Kansas (États-Unis) : Protocol for the Assessment of Non-violent Direct Action (PANDA) ; Kansas Events Data System (KEDS)
Georgia Institute of Technology (États-Unis) : Conflict Early Warning Project – Pattern Recognition	Fein (États-Unis) : Life Integrity Violations Analysis (LIVA)
Université de Carleton (Canada) : Country Indicators for Foreign Policy (CIFP)	Virtual Research Associates (États-Unis) : GeoMonitor
Economist Intelligence Unit (RU) : The Global Peace Index	US Naval Academy (États-Unis) : State Failure Project ; Accelerators of Genocide Project
Vulnérabilité des États	
Fund for Peace (États-Unis) : Fragile States Index (annuel)[1]	Université du Maryland/Center for International Development and Conflict Management (États-Unis) : Peace and Conflict Instability Ledger (annual)
Université George Mason (États-Unis) : State Fragility Index (annuel)	Center for Global Development (États-Unis) : Engaging Fragile States
Political Instability Task Force (États-Unis) : Internal Wars and Failures of Governance 1955-2006	Center for Systemic Peace (États-Unis) : Polity IV, Coups d'État, PITF Problem Set
Université de Carleton (Canada) : Country Indicators for Foreign Policy (CIFP)	Institute for State Effectiveness (États-Unis) : Sovereignty Index
United Agency for International Development (États-Unis) : Measuring State Fragility	

Encadré 2.1. **Théorie servant de base au modèle de Goldstein sur les conflits et la coopération**

Indice moyen de coopération à l'échelon national – Le taux moyen de coopération au niveau national correspond aux moyennes cumulées des valeurs positives (Goldstein) de l'ensemble des cas de coopération intra-étatique ou nationale au cours d'une période donnée (soit la somme des valeurs Goldstein positives divisée par le nombre total de cas de coopération au niveau national).

Indice moyen de conflit à l'échelon national – Le taux moyen de conflit au niveau national correspond aux moyennes cumulées des valeurs négatives (Goldstein) de l'ensemble des cas de conflit intra-étatique ou intérieur au cours d'une période donnée (soit la somme des valeurs Goldstein négatives divisée par le nombre total de cas de conflits au niveau national). Pour interpréter les données, nous nous appuyons sur les valeurs absolues (valeurs positives).

Source : adapté de FEWER-Eurasia (2005)

nombre d'éléments pour dégager une tendance. Par exemple, le « Conflict and Cooperation Model » (utilisé pour VRA et FAST ; voir l'encadré 2.1 et la figure 2.1) nécessite idéalement un ou deux événements par jour pour que des tendances intéressantes puissent en découler. Si l'on s'en remettait exclusivement aux médias, les études portant sur les situations de pré-crise ne pourraient s'appuyer que sur un (trop) petit nombre de signalements. (Les rapports figurant dans les journaux locaux pourraient fournir des données utiles, mais ils ne sont pas traduits, ni mis en ligne.) Le recours à des surveillants sur le terrain (système FAST) constitue donc un pas dans la bonne direction. Toutefois, la tentative « d'utilisation des données FAST pour obtenir des prévisions s'est en grande partie soldée par un échec, en raison de la qualité des données et du manque d'éléments codifiés » (Schmeidl, 2008). Certaines de ces difficultés (mais pas la totalité, loin de là) ont pu être surmontées grâce aux sites d'alimentation fournissant en permanence des informations à l'échelle mondiale, qui permettent un accès facile à des millions d'articles, ainsi que le suivi des informations (Hopkins et King, 2008).

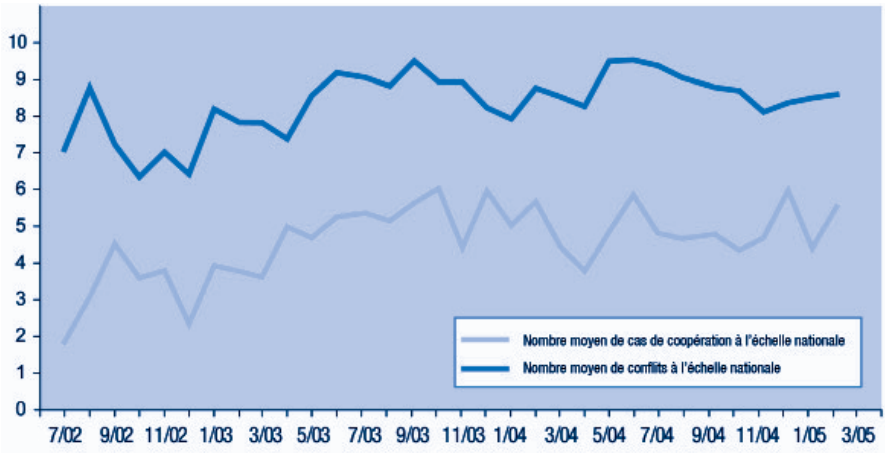
L'exemple ci-dessous, qui concerne la Tchétchénie, deux courbes (bleu clair et bleu foncé) illustrent les tendances constatées sur deux ans dans le domaine des conflits et de la coopération. On part de l'hypothèse que des flambée de violence sont possibles lorsque le nombre d'« événements conflictuels » augmente et que les cas de coopération deviennent moins fréquents. Visuellement, cette situation se produit lorsque la courbe rouge monte en même temps que la bleue s'infléchit vers le bas. Il faut cependant un certain nombre de cas de conflit ou de coopération pour pouvoir tracer chaque mois

une partie de la courbe. Les difficultés liées à la gestion des données ont pu être surmontées grâce aux progrès de la codification automatique et à l'utilisation (système FAST) d'observateurs locaux pour la collecte des informations.

Les modèles quantitatifs servent également à évaluer le niveau de vulnérabilité ou le risque d'effondrement d'un État. Également tributaires d'indicateurs, la plupart de ces modèles présentent un « taux de risque » et un classement des différents pays visés, souvent sous la forme d'indices. Par exemple, le PITF (*Political Instability Task Force*) s'appuie sur quatre indicateurs (ou variables) pour anticiper une crise politique : régime politique, taux de mortalité infantile, présence ou absence de discriminations marquées, nombre de pays voisins confrontés à un conflit violent (Goldstone, 2008).

Comme pour les méthodes d'analyse des conflits, un certain nombre de problèmes se posent concernant les données. S'agissant des modèles visant à fournir des prévisions sur une période de 18 à 24 mois, il est fréquent que les données annuelles ne soient pas ajustées en temps réel (elles sont disponibles trop tard) ; par ailleurs, ces données peuvent manquer de précision et, pour certains pays, se révéler trop fragmentaires. Les décideurs peuvent exploiter les indices relatifs à la fragilité de certains États pour établir une hiérarchie des pays à risque et pour dresser des « listes de surveillance ». Plus difficile encore : le recours à des méthodes d'analyse de la fragilité des États pour étayer la programmation, car il importe pour cela de bien comprendre les spécificités des différents contextes – des indices récents font cependant la distinction entre les différents aspects de la fragilité, donnant ainsi un tableau plus nuancé de la

Figure 2.1. **Graphique sur la moyenne des conflits et de la coopération au niveau national**



Source : Swisspeace (2005).

situation que ne peut le faire une liste globale. Ces éléments peuvent constituer des repères pour la définition des politiques, la programmation des activités et l'affectation des ressources. Un exemple extrait de l'indicateur de défaillance des États publié par le Fund for Peace (voir figure 2.2) illustre l'application « définition des priorités » des indices de vulnérabilité des États.

Les outils et méthodes d'analyse quantitative ont plusieurs atouts :

- Une capacité prédictive élevée, notamment pour ce qui concerne les crises politiques et les cas d'instabilité (plus de 80 % pour certains modèles, comme le PITF).
- Une utilité immédiate importante en termes d'action politique : établissement de priorités et de listes de surveillance. Les illustrations fournies (cartes, listes de pays) sont facilement compréhensibles.
- Les modèles élaborés à partir d'un grand nombre d'indicateurs (ex. : CIFP et Fund for Peace) peuvent également fournir des éléments utiles à la programmation.

Certaines de leurs faiblesses ont déjà été abordées, en particulier celles qui se rapportent aux données. Il convient en outre de souligner les points suivants :

- Ainsi que l'explique Goldstone (2008), les meilleurs modèles quantitatifs eux-mêmes présentent parfois une capacité restreinte à anticiper une

Figure 2.2. **Index des États faillis 2007**

Source : Fund for Peace.

crise, car « ils ne peuvent prendre en compte la totalité des interactions possibles ou des effets cumulés avec des facteurs propres à certains pays à un moment donné ».

- Les graphiques, tableaux, listes de pays, etc. ne fournissent en soi que peu d'indications aux décideurs quant aux événements qui se déroulent sur le terrain ou aux mesures qui s'imposent. Les données factuelles qui servent de base aux modèles quantitatifs sont insuffisantes pour orienter les décideurs. Or, ces derniers, qui considèrent souvent ces modèles comme des « boîtes noires », peuvent hésiter à faire confiance à des outils mathématiques complexes qu'ils ne comprennent pas (Campbell et Meier, 2007).
- Il est très rare que l'on évalue la véracité des prévisions formulées. Taleb (2007) le fait observer : « alors que près d'un million de documents ont été publiés à propos de questions politiques, financières ou économiques, seules quelques vérifications ont porté sur la capacité de ces informations à faciliter l'anticipation d'une crise ». En outre, il ne suffit pas de veiller à l'exactitude des données : le taux de précision et le taux de rappel doivent être pris en considération, de même que le nombre de faux positifs et de faux négatifs générés pour chaque prévision.
- Les modèles d'analyse quantitative utilisés pour anticiper un conflit devraient guider la prise de mesures préventives judicieusement ciblées. Toutefois, de nombreux modèles font apparaître des facteurs de risques de conflit imperméables aux influences extérieures, comme l'idéologie d'une élite au pouvoir, l'autocratie, l'exercice du pouvoir par une minorité ethnique. Woocher (2007) souligne, à juste titre, que « sans un changement de régime imposé par la contrainte, les responsables de l'élaboration des politiques sont dépourvus des outils indispensables pour influer sur ces facteurs, a fortiori dans des délais raisonnables ».

Les points forts et les faiblesses de ces modèles ont conduit les analystes et les spécialistes des systèmes d'alerte précoce à associer différentes méthodes – modèles d'analyse quantitative, qualitative, et mixte. Plusieurs systèmes ont eu recours à cette combinaison de méthodes (et de sources), dont le système FAST et le mécanisme CEWARN.

Les méthodes retenues – instruments qualitatifs d'analyse et de réponse

Les méthodes d'analyse qualitative des conflits, qui ont vu le jour au cours de la deuxième moitié des années 1990, répondaient à la nécessité de disposer d'outils permettant une meilleure perception des conflits violents et de la manière d'y répondre. À partir de là, différents organismes de développement (et en particulier le DFID) ont fait évoluer ces méthodes de manière à définir la manière dont leurs programmes et projets pouvaient être adaptés à des situations de conflit. À peu près au même moment, l'utilité des outils

d'analyse des conflits en matière de planification s'est trouvée renforcée grâce aux travaux de la GTZ, du Forum FEWER, de International Alert, de Safer World et d'autres, qui ont mis en corrélation le processus d'analyse et différents cadres de planification. La nécessité d'outils permettant d'évaluer l'impact d'interventions effectuées dans un contexte de conflit violent a conduit à l'élaboration de méthodes d'évaluation d'impact sur la paix et les conflits (PCIA) (Réseau CPR, etc.). C'est le Pnud (Bureau de la prévention des crises et du relèvement et Pnud/Indonésie) qui a pris l'initiative la plus récente pour l'évolution des outils d'analyse qualitative des conflits, avec la mise en place d'un mécanisme d'analyse/de planification faisant intervenir différentes parties prenantes, ce qui contribue à instaurer entre les parties en conflit une vision et une interprétation communes des obstacles à la paix. En substance, ces processus d'analyse pour la paix et le développement (PDA) font déjà de l'analyse de conflits un instrument de réponse (instauration de la confiance, obtention d'un consensus), notamment après la fin d'un conflit (Indonésie, Fidji, etc.).

Les méthodes d'analyse qualitative élaborées pour faire face à la vulnérabilité des États sont très récentes (2005). Elles s'appuient sur les enseignements tirés et sur les bonnes pratiques en matière d'analyse de conflits pour établir un lien direct entre l'analyse, d'une part, et la planification et la stratégie, d'autre part. Contrairement à certains des premiers outils d'analyse qualitative, très théoriques, les outils qui permettent aujourd'hui d'évaluer la fragilité d'un État sont conçus en vue d'une utilité immédiate sur le terrain. Ainsi, le document néerlandais intitulé *Stability Assessment Framework – Designing Integrated Responses for Security, Governance and Development* (2005) fournit non seulement un cadre analytique et stratégique, mais définit aussi les grandes lignes du processus concret nécessaire à l'élaboration d'un cadre d'évaluation de la stabilité. Le tableau 2.2 donne un aperçu général des outils examinés.

Au fur et à mesure de leur développement, différents systèmes d'alerte précoce se sont enrichis d'instruments qualitatifs. C'est ainsi que le public cible de la méthode d'analyse du FEWER était constitué des membres du réseau d'alerte précoce appartenant à la société civile. En complément de ces outils qualitatifs, des méthodes quantitatives ont permis d'améliorer la rigueur des analyses, notamment pour les systèmes FAST, ECOWARN et CEWARN. Afin de mieux contribuer à cerner les options envisageables en vue de réagir à une crise, un grand nombre de systèmes d'alerte précoce s'appuient sur des méthodes comprenant un important volet de planification. D'autres ont également intégré le concept PCIA dans leur processus de surveillance, ce qui leur permet d'examiner la contribution des différentes réponses à l'apaisement (ou à l'aggravation) d'un conflit violent.

Tout comme pour les outils quantitatifs, les méthodes qualitatives sont « agrémentées » de nombreux termes de jargon (souvent déroutants), susceptibles d'occulter les idées simples qui les sous-tendent. Par exemple, un outil tel que l'évaluation PCIA se fonde principalement sur les conclusions d'une analyse de conflit et sur un projet/programme visant à répondre à deux questions : *(a)* quel est l'impact d'un conflit sur un projet/programme ? *(b)* quel est l'impact d'un projet/programme sur un conflit ? Des entretiens, des observations, la collecte de données et la combinaison d'une analyse du conflit avec l'examen des aspects concrets d'un projet/programme déterminé permettent de se forger une opinion sur ces impacts (passés, actuels ou futurs).

Les méthodes d'analyse qualitative présentent un intérêt relativement marqué sur le terrain, surtout pour les organisations de développement qui mettent en œuvre des projets ou des programmes dans des régions touchées par un conflit. De fait, les organisations ayant répondu au questionnaire signalent que les outils qualitatifs servent leurs objectifs plus efficacement que les systèmes d'alerte précoce. Cela s'explique probablement par le fait que de tels instruments s'adaptent facilement aux cycles de planification et qu'ils offrent des applications utiles en matière de programmation et d'évaluation. Par ailleurs, les méthodes d'analyse qualitative s'avèrent généralement plus compatibles avec l'approche – axée sur la participation – que de nombreuses organisations présentes sur le terrain ont déjà adoptée.

Lorsqu'elles sont utilisées judicieusement, les méthodes d'analyse qualitative des conflits violents et de la vulnérabilité des États présentent plusieurs atouts :

- Elles fournissent des informations intéressantes sur le contexte, ainsi que des analyses suffisamment simples pour permettre aux agents responsables locaux de les comprendre et d'y réagir.
- Elles comportent généralement des applications intégrées performantes en matière de planification et d'évaluation, qui aident les organisations à planifier leurs projets et programmes, ainsi qu'à en améliorer le contenu.
- Elles associent les parties prenantes plus directement au processus d'analyse, permettant ainsi une interaction réciproque.

Elles souffrent cependant de lacunes non négligeables. Les analyses qualitatives :

- Livrent le plus souvent la photographie instantanée d'une situation qui évolue rapidement ; elles sont donc rapidement dépassées.
- Donnent parfois une description simplifiée à l'excès de situations complexes – conflit violent ou fragilité de l'État (au même titre que les méthodes quantitatives). Ce faisant, elles risquent de mal informer, voire d'induire en erreur les responsables de l'élaboration des politiques et les autres parties prenantes.

Tableau 2.2. **Modèles/méthodes d'analyse quantitative – Conflits violents et vulnérabilité de l'État**

Conflits violents	
Réseau pour la prévention des conflits et la reconstruction après les conflits (CPR) : Manuel sur l'alerte précoce et la réaction rapide (V2.3) (2005) ; Manuel pour l'évaluation des impacts sur la paix et les conflits (V2.2) (2005) ; Guide de diagnostic des conflits (2003)	Agence pour le développement international (États-Unis) : Conflict Assessment Framework (2005) ; Conducting a Conflict Assessment – A Framework for Strategy and Program Development (2004)
Bush : Manuel pour l'évaluation des impacts sur la paix et les conflits (2004)	PNUD : Conflict-Related Development Analysis (2002) ; Peace and Development Analysis (2003)
Department for International Development (Royaume-Uni) : Conducting Strategic Conflict Assessments (2002)	Banque mondiale : Conflict Analysis Framework (2002)
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ-Allemagne) : Analyse de conflit pour la planification et la gestion de projet (2001)	Forum sur les systèmes d'alerte précoce et de réaction rapide (FEWER-Royaume-Uni) : Conflict Analysis and Response Definition (2001)
FEWER, International Alert, Saferworld (Royaume-Uni) : Development in Conflict : A Seven Step Tool for Planners (2001)	CARE International (États-Unis) : Benefits-Harms Handbook (2001)
Institut Clingendael (Pays-Bas) : Conflict and Policy Assessment Framework (2000)	Commission européenne : Check-List for Root Causes of Conflict (1999) ; Peace-building and Conflict Prevention in Developing Countries – A Practical Guide (1999) ; Peace and Conflict Impact Assessment – A Practical Working Tool for Prioritising Development Assistance in Unstable Situations (1999)
Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (Allemagne-BMZ) : Un indicateur modèle d'utilisation et un outil complémentaire pour la planification et l'analyse de la coopération pour le développement (1998)	Forum sur les systèmes d'alerte précoce et de réaction rapide (FEWER-Royaume-Uni) : A Manual for Early Warning and Early Response (1998)
Fund for Peace (États-Unis) : Conflict Assessment System Tool (1996)	
Vulnérabilité de l'État	
Agence canadienne de développement international (ACDI-Canada) : Sur la voie du rétablissement : briser le cycle de la pauvreté et de la fragilité – Guide interne pour une coopération au développement efficace dans les États fragiles (2007)	Department for International Development (Royaume-Uni) : Scenario and Contingency Planning for Fragile States (2007) ; Country Governance Analysis (2006) ; Drivers of Change (2003)
Ministère néerlandais des Affaires étrangères (Pays-Bas) : Cadre d'évaluation de la stabilité – un schéma de réponses intégrées pour la sécurité, la gouvernance et le développement (2005)	Unité stratégique du Premier ministre (Royaume-Uni) : Countries at Risk of Instability – Country Strategy Formulation Process Manual (2005)

- Proposent généralement des solutions techniques à des problèmes politiques complexes. Elles peuvent même suggérer implicitement qu'une approche technocratique pourrait se substituer à l'action politique nécessaire.
- Reposent essentiellement sur le jugement personnel de l'analyste. Si celui-ci connaît mal la situation, le risque est grand d'obtenir une analyse médiocre.
- Peuvent présenter des différences importantes en termes de rigueur et de fiabilité. De plus, la comparaison d'analyses rédigées et détaillées représente une tâche plus exigeante que la comparaison de résultats chiffrés qui peuvent être traduits visuellement.
- Sont soumises, en ce qui concerne les données, aux mêmes contraintes et aux mêmes difficultés que les analyses quantitatives. Des données incomplètes ou médiocres conduisent à des analyses erronées.

Conclusions préliminaires – Malgré d'importants progrès, de nombreuses faiblesses subsistent

Des avancées considérables ont été enregistrées dans le domaine des outils d'analyse quantitative et qualitative portant sur les conflits violents et la vulnérabilité des États. Les méthodes quantitatives offrent de bonnes possibilités de prévoir avec une grande précision, en particulier les situations de crise et d'instabilité politique. L'indice de vulnérabilité des États permet d'établir des « listes d'États à surveiller » faciles à exploiter, qui aident les organismes chargés de ces questions à définir des priorités. S'agissant des méthodes qualitatives, elles produisent des analyses contextuelles riches et ouvrent la voie à la planification de réponses sous forme de programmes ; elles facilitent aussi l'évaluation des effets de ces réponses sur les conflits violents. Les méthodes qualitatives les plus récentes d'analyse de la vulnérabilité des États peuvent déboucher sur l'établissement de cadres utiles pour la planification d'actions fondées sur des programmes, mais il reste nécessaire de les peaufiner et elles ne sont pas encore très répandues dans les organisations. Les instruments qualitatifs répondent aux exigences rigoureuses des organismes d'aide au développement en matière d'analyse, et en particulier à leur besoin d'éclairer leurs décisions en matière de programmation. Ils continuent cependant de présenter de nombreuses lacunes. Les instruments d'analyse ont fondamentalement tendance à simplifier à l'excès des conflits violents et des situations de vulnérabilité, par essence complexes et susceptibles d'évoluer rapidement. Ils offrent des photographies instantanées rapidement dépassées. La qualité de l'analyse est quant à elle souvent compromise par le manque de données, qui est encore la règle pour un grand nombre de pays en proie à un conflit ou dont les institutions sont fragiles.

Les systèmes d'alerte précoce en place

Aperçu général

L'alerte précoce peut se définir globalement comme la collecte d'informations permettant de comprendre une situation donnée et d'anticiper son évolution. Pour les besoins de la présente étude, une définition plus restrictive est utilisée, selon laquelle « les systèmes d'alerte précoce comportent la collecte et l'analyse régulières et méthodiques d'informations provenant de sources diverses et relatives à des situations liées à des conflits violents.

Encadré 2.2. **Questions posées à propos des systèmes d'alerte précoce**

1. Quelles sont les priorités opérationnelles et géographiques de votre système d'alerte précoce ?
2. Quel est le montant du budget annuel consacré à votre système d'alerte précoce ? Qui en assure le financement ?
3. Quelles sont les principales activités (surveillance, exposés, rédaction de rapports, etc.) menées dans le cadre de ce système ?
4. Quelles est la méthodologie utilisée (analyse qualitative et/ou quantitative de situations de conflit, de fragilité de l'État, etc.) ? Quelles sont les principales sources d'information (médias, surveillants locaux, données structurelles, etc.) de votre système d'alerte précoce ?
5. Quelle est la cible de votre action (décideurs au sein de certaines organisations, communautés locales, public au sens large, etc.) ? Quels documents (rapports, exposés, documentaires, etc.) produisez-vous, et à quelle fréquence ? Y a-t-il des retours d'information entre votre cible et vous ?
6. Quels sont les liens entre votre système d'alerte précoce et la réponse rapide ? Votre système formule-t-il des recommandations en matière de réponse ? Existe-t-il une relation directe avec des mécanismes/instruments spécifiques ?
7. Si votre système d'alerte précoce coopère, coordonne certaines activités ou fonctionne en partenariat avec d'autres organisations (gouvernementales, multilatérales, non gouvernementales, etc.), quelles sont ces organisations et sous quelle forme se présentent cette coopération/coordination ou ce partenariat ?
8. Quels sont, selon vous, les principaux atouts de votre système d'alerte précoce, ainsi que ses limites et les difficultés qu'il rencontre ?
9. Pouvez-vous citer des succès à porter au crédit de votre système d'alerte précoce, ou des situations dans lesquelles il a exercé un impact particulier ?

Ces systèmes fournissent un ensemble d'éléments d'alerte précoce (à partir de méthodes d'analyse qualitative et/ou quantitative de conflit) corrélés à des instruments/mécanismes de réponse ». Cependant, de manière à bien montrer l'éventail des systèmes existants, cette définition a été utilisée davantage à des fins d'orientation générale que dans un objectif de sélection rigoureuse. Les destinataires de l'enquête se sont vu poser un ensemble de questions sur les axes déterminants, le financement, les activités, la méthodologie, etc. de leurs systèmes d'alerte précoce (voir encadré 2.2). Le tableau 2.3 fournit la liste des systèmes examinés.

Systèmes d'alerte précoce gouvernementaux

La plupart des membres du CAD/OCDE et des pays visés par l'enquête ne possèdent pas de système d'alerte précoce proprement dit. Ces « alertes » résultent des activités des services de renseignement, de missions diplomatiques dans les pays concernés ou de systèmes d'alerte précoce intergouvernementaux et non gouvernementaux. Parmi les pays disposant de ce type de système figurent la France, l'Allemagne et les États-Unis. En fonction de leurs objectifs et des institutions dont ils relèvent, ces systèmes peuvent avoir – ou non – un lien avec les services nationaux de renseignement.

Les systèmes d'alerte précoce gouvernementaux ont généralement pour objet d'identifier et d'évaluer les menaces à l'encontre des intérêts nationaux, et/ou d'étayer les programmes de prévention des crises et de construction de la paix. Ce sont les objectifs visés qui décident du cadre institutionnel et de la méthodologie à retenir.

Le Système d'alerte précoce (SAP) de la France et le National Intelligence Office for Warning des États-Unis accordent une attention particulière aux menaces que représentent les crises pour les intérêts de ces pays. Le système français est installé au Secrétariat général de la Défense nationale. Le système américain, quant à lui, est implanté dans le Bureau du Coordonnateur pour la reconstruction et la stabilisation (Département d'État) et dans le National Intelligence Council. Le SAP, qui fonctionne selon une méthode d'analyse qualitative, produit des rapports mensuels actualisant les indicateurs clés, alors que les Américains dressent une liste de surveillance fondée en grande partie sur une analyse quantitative. Pour les besoins de ces analyses, les deux systèmes ont recours à des sources ouvertes et à des informations classifiées.

Le système d'alerte précoce de l'Allemagne a pour fonction d'étayer les programmes de prévention de crise et de construction de la paix du ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ). D'un point de vue méthodologique, il fonctionne au moyen d'un questionnaire basé sur des indicateurs qualitatifs, associé à un système de notation quantitative. Une évaluation est effectuée chaque année selon cette méthode, pour le

Tableau 2.3. **Systèmes d'alerte précoce gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux**

Systèmes gouvernementaux	Systèmes intergouvernementaux	Systèmes non gouvernementaux
Secrétariat général de la Défense nationale (France) : Système d'alerte précoce (SAP)	Nations unies : BCAH – Unité d'alerte précoce ; Centre de situation humanitaire (Colombie) PNUD – Systèmes d'alerte précoce à l'échelle nationale au Ghana, au Kenya, en Ukraine (Crimée), en Bolivie (PAPEP), dans les Balkans, au Kirghizistan	FEWER-Eurasia (Russie) : Réseau FEWER-Eurasia
		IES (Afrique du Sud) : Système d'alerte précoce
Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ) : Système d'alerte précoce pour les crises	UE : Liste de pays à surveiller	Swisspeace (Suisse) : Analyse précoce des tensions et établissement des faits (système FAST)
Gouvernement américain : Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization et National Intelligence Council : Instability Watch List	UA : Système continental d'alerte rapide (SCAR)	Académie des sciences de Russie (Moscou) : Réseau de suivi ethnologique et de prévention précoce des conflits (EAWARN)
	CEEAC : Mécanisme d'alerte rapide pour l'Afrique centrale (MARAC)	Fondation pour la tolérance internationale (Kirghizistan) : Projet « Alerte précoce pour la prévention de la violence »
	CEDEAO : Système d'alerte précoce et de réponse rapide de la CEDEAO (ECOWARN)	Crisis Group (Belgique) : Crisis Watch
	AIGD : Mécanisme d'alerte précoce et de réponse rapide aux conflits (CEWARN)	Fondation pour la co-existence (Sri Lanka) : Programme sur la sécurité humaine et la co-existence
	OSCE : Centre de prévention des conflits	Réseau pour la construction de la paix en Afrique de l'Ouest (Ghana) : Système d'alerte précoce et de réponse rapide pour l'Afrique de l'Ouest (WARN)
		FEWER-Africa (Kenya) : Ituri Watch (République démocratique du Congo)

compte du BMZ, par des consultants indépendants du German Institute for Global Area Studies (GIGAS) Les résultats qui en découlent sont examinés par les représentants du ministère dans les différents pays concernés, l'objectif étant d'établir une liste des pays et des orientations prioritaires dans le cadre des activités de prévention.

Les systèmes gouvernementaux s'adressent à des décideurs de leurs propres pays, répartis sur plusieurs échelons. Les évaluations n'étant généralement pas rendues publiques, il n'est pas possible de juger de la qualité des analyses ou de leur intérêt en tant que bases de données à l'intention des décideurs.

Il ressort des réponses fournies que les systèmes gouvernementaux d'alerte précoce présentent, pour leurs usagers, une double valeur ajoutée :

- Une capacité d'anticipation des crises permettant de prendre des décisions en amont des événements, et une base plus solide pour étayer les décisions relatives aux pays touchés par une crise.
- Une programmation plus efficace par le biais d'un recours systématique à des examens par pays et à des analyses produites par des experts.

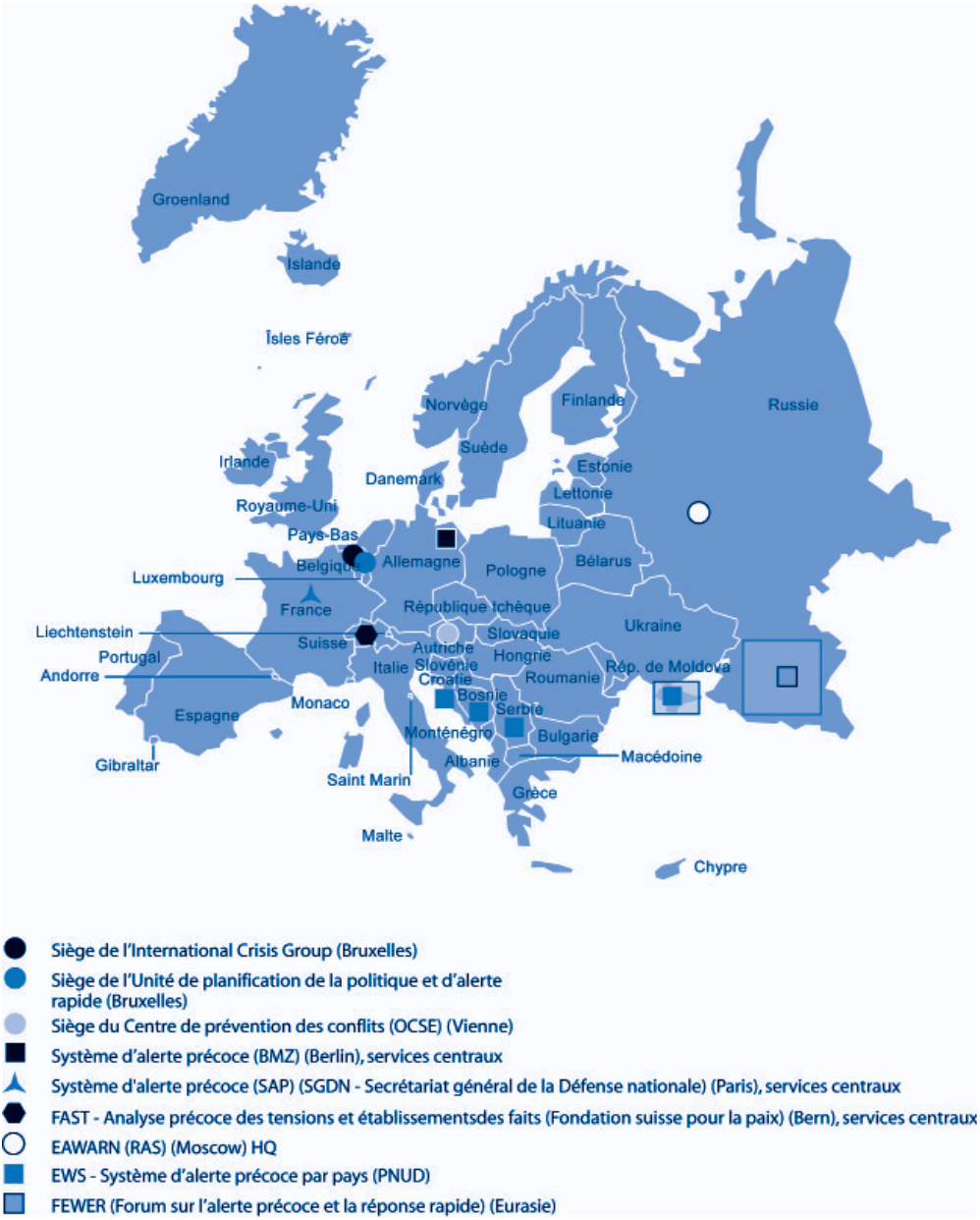
La principale difficulté signalée à propos des systèmes gouvernementaux concerne leur capacité à servir de catalyseurs aux réactions. Les instances qui prennent les décisions dans ce domaine font souvent preuve d'une réceptivité limitée.

Systèmes d'alerte précoce intergouvernementaux

Un certain nombre d'organisations intergouvernementales (notamment en Afrique) ont mis en place des systèmes d'alerte précoce pour la prévention des conflits. Dans l'ensemble, ces systèmes ont pour objet de renforcer l'aptitude de ces différentes organisations à anticiper une crise et à prendre des mesures de prévention. Dans le cas de certaines organisations régionales (OSCE, UA, AIGD, Cedeao, CEEAC), la portée géographique des systèmes se limite aux pays membres. En revanche, l'Unité de planification politique et d'alerte rapide du Conseil de l'Union européenne peut exercer ses attributions partout dans le monde, tout comme le Centre de situation humanitaire des Nations unies. La plupart des études consacrées aux systèmes d'alerte précoce s'intéressent à la CDAA. Celle-ci n'est toutefois pas prise en compte dans le présent document ; en effet, si certains systèmes gouvernementaux sont abordés en dépit de leurs liens avec les activités du renseignement, la démarche de la CDAA nous paraît davantage axée sur un partage officiel de données de renseignement que sur l'alerte précoce.

Dans les organisations régionales africaines, le mécanisme CEWARN de l'AIGD et le réseau ECOWAS de la Cedeao sont les plus développés. Le SCAR de l'UA enregistre des progrès ; par ailleurs, le MARAC de la

Figure 2.3. **Systèmes d'alerte précoce dans la région européenne.**



Source: INCAS Consulting Ltd et Urban Guru Ltd (Royaume-Uni).

CEEAC est en cours de mise au point. A eux tous, ces systèmes couvrent un ensemble de pays africains et de problèmes (voir figure 2.4) en Afrique. Sur ce continent, la plupart des systèmes intergouvernementaux impliquent une forme de coopération avec des organismes de la société civile, ce qui leur permet un accès plus large aux informations et aux analyses.

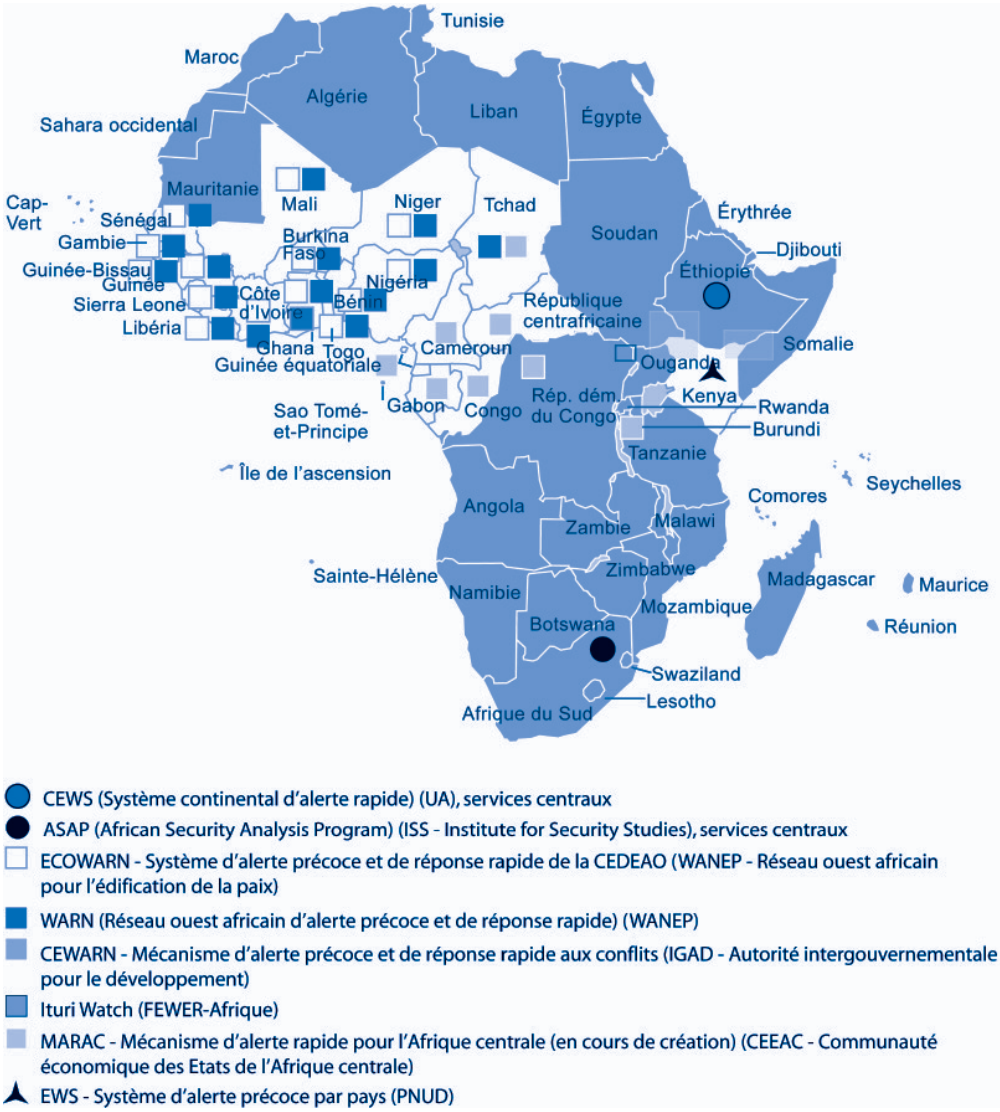
Bon nombre de ces systèmes combinent analyse quantitative et qualitative – toutes effectuées à partir d'indicateurs. Ils s'appuient généralement (à quelques exceptions près) sur des informations provenant de sources diverses et sur celles que collectent des observateurs locaux pour produire différents documents (directives sur la politique à suivre, rapports de référence, rapports thématiques, alertes, etc.) à l'intention des responsables de différentes institutions. Au-delà des rapports d'alerte soumis à des décideurs, les liens entre ces systèmes d'alerte précoce et les processus de réaction restent le plus souvent mal définis. À l'exception du CEWARN, on n'a recensé aucun protocole officiel intégrant les rapports d'alerte précoce dans les schémas décisionnels en vue d'une réponse à une crise.

Plusieurs organisations intergouvernementales utilisent des systèmes d'alerte précoce de portée quasiment mondiale. L'UE, par exemple, dispose à la fois d'une liste de pays à surveiller (actualisée deux fois par an par des analystes civils et militaires du Conseil, du Centre de situation conjoint, de la Commission et d'États membres de l'Union) et d'une Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR), qui fait partie du Conseil et produit des analyses axées sur l'alerte précoce. On dénombre plusieurs mécanismes d'alerte précoce dans le cadre des Nations unies, dont le Centre de situation humanitaire, l'équipe-cadre (Framework Team), et un certain nombre de systèmes gérés par des agences nationales dans différentes parties du monde.

- L'UE exploite des informations provenant de sources « ouvertes », des documents moins accessibles émanant de délégations ou de pays membres de l'Union, et des données SIG du SITCEN de l'UE, afin d'établir sa liste de pays à surveiller et d'autres analyses, menées par l'UPPAR. Elle s'adresse notamment aux responsables et au personnel de la Commission et du Conseil, ainsi qu'aux représentants des États membres.
- Les systèmes d'alerte précoce des Nations unies s'appuient sur des sources ouvertes, et plus spécialement celles qui fonctionnent au niveau des pays. À New York, la Framework Team se réunit régulièrement afin d'examiner le cas des pays dont la situation est préoccupante, de partager des analyses et de définir des réponses communes à plusieurs agences pour faire face à des crises naissantes et/ou en cours.

La valeur ajoutée des systèmes d'alerte précoce intergouvernementaux tient au fait qu'ils fournissent le socle d'informations nécessaires à la prise de décisions et à la définition de priorités dans les pays à surveiller. Ces

Figure 2.4. **Systèmes d'alerte précoce dans la région africaine.**



Source: INCAS Consulting et Urban Guru Ltd (RU).

mécanismes contribuent à éclairer les débats relatifs aux réponses à apporter en cas de violence ou d'instabilité dans différents pays. Les destinataires du questionnaire ont également souligné qu'une définition conjointe des problèmes concernant les pays ou régions en proie à une crise permet l'élaboration de réponses plus cohérentes entre plusieurs ministères ou agences.

Les systèmes d'alerte précoce intergouvernementaux doivent relever de nombreux défis. Par exemple :

- Les différences de sensibilité des pays membres concernant le suivi des conflits armés et des États fragiles, ou le fait d'étiqueter tel ou tel État comme « sujet aux conflits » ou comme « fragile ». L'action des organisations régionales et des Nations unies se voit particulièrement restreinte par de telles susceptibilités.
- Lorsque les organisations intergouvernementales engagent des travaux sur l'alerte précoce, les manifestations d'amour-propre des pays se traduisent par des interférences politiques et par la manipulation des analyses.
- Plusieurs organisations intergouvernementales sont gênées par la limitation du champ d'application de ces systèmes. Il en découle que certains aspects seulement (questions humanitaires, conflits pastoraux, etc.) peuvent être couverts et que les affectations de ressources à l'alerte précoce sont mesurées.
- Comme d'autres, les systèmes intergouvernementaux sont hiérarchisés. Les informations circulent dans un seul sens, du terrain au quartier général. Quant aux analyses, elles sont rarement partagées avec ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les communautés à risque elles-mêmes.
- Plusieurs des instances interrogées ont fait observer qu'il était difficile d'établir une corrélation entre alerte précoce intergouvernementale et réponses de haut niveau dans les domaines politique et sécuritaire. Cette difficulté s'explique en partie par le manque de conviction dont font preuve les hauts responsables quant à l'intérêt de l'alerte précoce.

Systèmes non gouvernementaux

Les systèmes d'alerte précoce non gouvernementaux diffèrent par leurs objectifs et leur organisation. Certains visent avant tout à fournir une analyse qui pourra éclairer la prise de décisions concernant des situations de conflit, sans formuler de recommandations quant aux réponses à apporter ; d'autres, en revanche, font des recommandations, s'engagent dans une démarche de sensibilisation ou participent aux activités menées en réponse à la crise. S'agissant de l'organisation, la plupart des systèmes d'alerte précoce non gouvernementaux déploient du personnel ou des réseaux locaux dans les

régions touchées par un conflit ou à proximité. En cas de recours à des observateurs locaux, ceux-ci établissent des rapports selon les normes établies, les informations ainsi collectées contribuant ensuite aux analyses.

Pour la plupart (à l'exception de l'International Crisis Group), les méthodes d'analyse employées sont clairement définies. Plusieurs systèmes non gouvernementaux (dont FEWER-Eurasia, ou le Programme sur la sécurité humaine et la co-existence) conjuguent méthodes quantitatives et qualitatives, à l'instar de FEWER et de l'ancien système FAST de Swisspeace. Les systèmes non gouvernementaux s'appuient exclusivement sur des sources ouvertes et sur des informations émanant d'observateurs locaux. Ces méthodes, ainsi que les données collectées, permettent l'élaboration de différents produits : notes d'information, rapports de référence, documentaires, exposés, documents d'actualisation et rapports thématiques.

Au nombre des systèmes d'alerte précoce à portée mondiale, on peut citer le FEWER, le FAST (tous deux interrompus en raison de problèmes de financement) et l'ICG. Au niveau régional, le WANEP/WARN et l'IES couvrent, respectivement, la région de la Cedeao et les pays d'Afrique confrontés à des crises ; le FEWER-Eurasia et l'EAWARN couvrent le Nord-Caucase. Au plan national, Ituri Watch (FEWER-Africa) couvre le district de l'Ituri de la République démocratique du Congo, tandis que la Fondation pour la co-existence (Sri Lanka) englobe la province orientale du Sri Lanka et, plus généralement, la totalité du territoire de ce pays. Les initiatives les plus récentes comprennent le projet d'alerte précoce géré par Foundation for Tolerance International (Kirghizistan), le projet conjoint Belun/CICR pour la mise en place d'un système d'alerte précoce au Timor oriental (EWER), la création du Bureau de liaison intertribal (TLO) dans le sud de l'Afghanistan et, au Kenya, l'établissement du système Ushahidi.

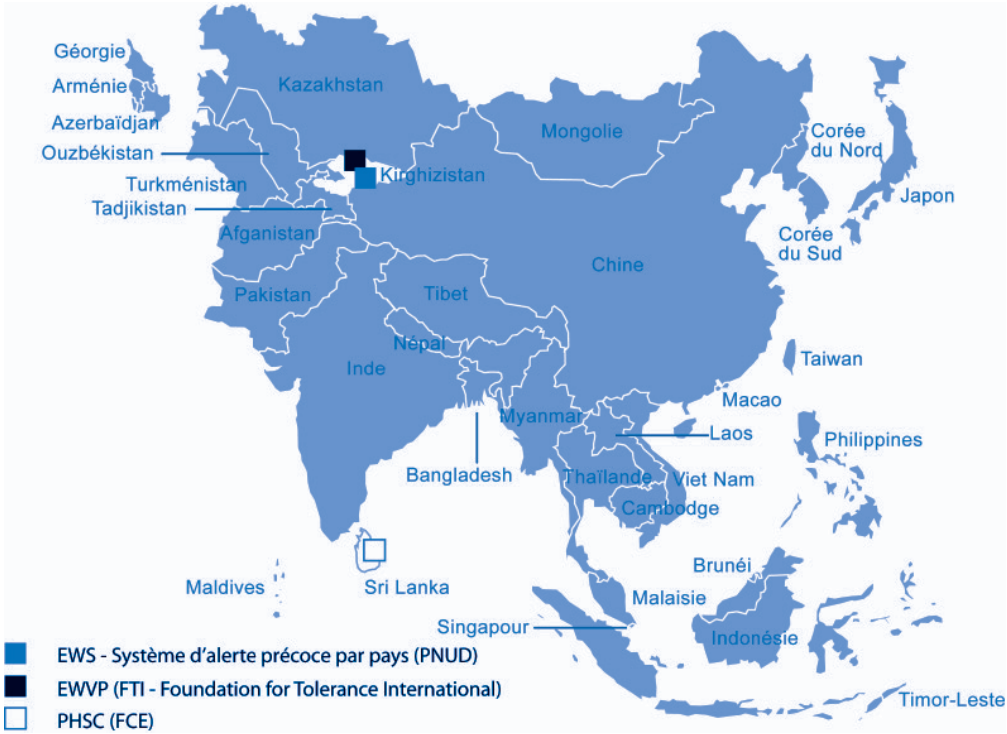
Les systèmes non gouvernementaux d'alerte précoce reposent fondamentalement sur la conviction que les réponses intégrées associant plusieurs parties prenantes sont les plus efficaces en cas de conflit violent ou de fragilité de l'État. C'est pourquoi ces systèmes diffusent largement leurs rapports et que, dans certains cas, plusieurs organisations s'associent pour élaborer conjointement des stratégies de réponse. Cependant, confrontés à l'impossibilité d'agir comme catalyseurs de ces réponses, plusieurs systèmes (dits « de troisième génération » : voir plus haut) ont mis en place leurs propres mécanismes et instruments de réponse pour faire face à des cas de violence à l'échelle locale.

Ont été instaurés notamment des dispositifs visant à doter des communautés locales en danger de la possibilité de gérer un conflit violent et/ou de se protéger. Ces systèmes axés sur les communautés ont pour principal objectif de former des populations vulnérables à des tactiques ouvertement non violentes, portant par exemple sur la gestion d'un conflit ou la préparation

à une situation de conflit. Ils parviennent ainsi à un équilibre, mettant tout à la fois l'accent sur la prévention et sur la nécessité, en cas d'échec, de se préparer à réagir.

L'intérêt des systèmes d'alerte précoce non gouvernementaux réside dans le fait qu'ils permettent d'élargir et d'approfondir le socle d'informations transmises aux décideurs sur des situations de conflit violent ou de fragilité de l'État – « élargir » dans le sens où les sources d'information sont diverses (et ne se limitent pas aux câbles diplomatiques, aux médias et aux rapports du renseignement), et « approfondir » grâce à la proximité avec les communautés concernées (allant bien au-delà des rapports sur la situation générale, etc.). Les systèmes non gouvernementaux et axés sur les communautés locales sont en outre moins tenus que les systèmes intergouvernementaux de prendre en compte les sensibilités politiques, en particulier pour ce qui concerne les déclarations, les aspects traités, et les questions de diffusion de l'information,

Figure 2.5. **Systèmes d'alerte précoce en Asie.**



Source : INCAS Consulting Ltd. et Urban Guru Ltd (RU).

d'intervention ou de souveraineté. Ceux d'entre eux qui privilégient plutôt le volet « réponse à une crise » ont, dans certains cas, la possibilité de réunir différents acteurs afin de coordonner des réponses conjointes, ou de mettre en œuvre des réponses au niveau local.

Les systèmes non gouvernementaux présentent de multiples faiblesses. Par exemple, s'ils établissent des rapports traitant de questions sensibles (relatives, notamment, à l'économie politique d'un conflit ou à la politique internationale controversée de grandes puissances), la sécurité de leur personnel risque de se voir compromise et leur assise financière remise en cause. Dans le même temps, la plupart de ces initiatives – à quelques rares exceptions près – souffrent régulièrement d'un financement insuffisant. Il en résulte, dans la pratique, une capacité limitée à conserver des réseaux d'analystes et d'informations, pourtant essentiels au sérieux de l'alerte précoce.

Le courant arrive-t-il à l'ampoule ? La relation alerte-réponse

La question qui se pose souvent, dans les débats sur le lien alerte-réponse, consiste à déterminer si l'alerte précoce et la réponse rapide sont bien connectés entre eux – de la même façon qu'une prise de courant (l'alerte précoce) est reliée à une ampoule (la réponse). Un système d'alerte efficace devrait être suffisamment convaincant pour être le catalyseur d'une réaction. Or, on ne dispose pas de beaucoup d'exemples d'une telle efficacité. Le présent rapport en mentionne quelques-uns : en effet, plusieurs destinataires du questionnaire ont recensé des situations dans lesquelles des systèmes d'alerte avaient conduit à des réponses différentes et efficaces. Il conviendrait, dans certains cas énumérés ci-après, d'effectuer des recherches complémentaires et de réunir davantage d'informations :

- Les succès enregistrés par le système ECOWARN, qui a permis d'éviter le déclenchement d'une crise en Guinée et au Togo, grâce à des rapports d'alerte réguliers et à des liens solides avec les mécanismes de réponse.
- Le rôle d'Ituri Watch, qui a empêché que des heurts éclatent entre différentes communautés de la RDC, l'alerte précoce ayant servi de catalyseur à des réactions au niveau local.
- Le Projet Alerte précoce pour la prévention de la violence (Foundation for Tolerance International) a averti le parlement et le gouvernement kazakhs des risques de conflits constatés le long de la frontière avec le Kirghizistan (Talas Oblast au Kirghizistan), ce qui a conduit à une action préventive.
- Le Forum FEWER-Eurasia a contribué à une diminution des cas de disparition en Tchétchénie, grâce à des mesures de surveillance et à l'instauration d'un dialogue humanitaire.

L'exemple de réussite le plus souvent mentionné dans les annales de l'alerte précoce est celui de l'OSCE, qui avait mis en place un réseau d'alerte rapide au niveau local dans l'ex-République yougoslave de Macédoine (voir encadré 2.3, l'étude de cas nº 1).

Faut-il voir dans l'absence de réponse rapide la conséquence d'une insuffisance en matière d'alerte précoce ? La réponse est affirmative, du moins partiellement. L'examen des nombreux rapports d'alerte précoce établis par différentes organisations soulève effectivement d'importantes interrogations quant à la profondeur et à la pertinence des analyses. Il apparaît aussi clairement que,

Encadré 2.3. **Étude de cas nº 1. Le mécanisme d'alerte précoce de l'OSCE concernant l'ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM)**

À la fin des années 1990, le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Max Van der Stoel, suit attentivement les relations entre les Macédoniens – ethnie majoritaire – et la minorité albanaise dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. Il reçoit pour cela l'appui de la Mission de contrôle de l'OSCE à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit, qui s'intéresse principalement aux répercussions de ce conflit au Kosovo.

Grâce au rôle qu'il joue depuis longtemps dans les relations entre les différentes ethnies au niveau régional, avec un sens de la mesure et un professionnalisme remarqués, Max Van der Stoel bénéficie de la confiance des deux parties. Il s'attaque à plusieurs des causes profondes de ce conflit, notamment les droits linguistiques, l'éducation, les médias, la participation des minorités à la vie publique, etc. Il contribue à faire entrer la langue albanaise à l'Université de Tetovo, aidé par les dons de cinq millions d'euros consentis par l'État néerlandais et la Commission européenne.

Voyant s'aggraver les tensions entre ethnies à la fin de 2000 et au début de 2001, ainsi que la perspective d'un conflit armé plus violent, Max Van der Stoel lance des alertes répétées, faisant notamment une déclaration marquante devant le Conseil permanent de l'OSCE.

Sur la base de ces alertes, à la fin du mois de mars 2001, le président en exercice de l'OSCE fait de l'ambassadeur Robert Frowick son envoyé personnel auprès de l'ERYM. Le 1er juillet 2001, Max Van der Stoel est nommé à cette fonction, et chargé de « faciliter le dialogue et de formuler des avis en vue d'un règlement rapide de la crise ».

Simultanément, l'OSCE mène d'intenses activités de coordination, qui aboutiront rapidement à la mise en place d'une coopération étroite avec l'OTAN, l'Union européenne, puis le Conseil de l'Europe.

Grâce à cette action concertée, la crise peut être contenue, et la paix et la stabilité sont progressivement rétablies.

Source : Marton Krasznai (CEE-ONU, auparavant OSCE).

compte tenu de la multitude de susceptibilités à ne pas froisser et de la nature généralement trouble des conflits violents, les aspects cachés de l'économie politique de ces conflits donnent rarement lieu à une évaluation. La publication d'informations et d'analyses traitant de ces aspects comporte des risques importants d'atteinte à la réputation, voire à l'intégrité physique du rédacteur. Ces informations et ces analyses sont pourtant essentielles à la mise au point de réponses adaptées en cas de conflit violent. On peut donc affirmer qu'en dépit des réussites constatées ou revendiquées, les possibilités d'amélioration restent nombreuses ; or, toute amélioration doit s'accompagner d'un financement.

Premières conclusions – À quel degré de maturité le secteur de l'alerte précoce est-il parvenu ?

Gouvernements, organismes multilatéraux et ONG sont désormais dotés de systèmes d'alerte précoce qui remplissent des fonctions différentes allant du déclenchement d'alertes, et de réactions à ces alertes, à la mise en jeu de mécanismes de réponse en passant par la fourniture de données factuelles à l'appui de la prise de décisions. Un consensus s'affirme à propos de ce qui fait la qualité d'un système d'alerte précoce, et les principes de bonne pratique retenus ont été mis en application dans le cadre de d'initiatives telles que le FAST, le FEWER-Eurasia, le CEWARN et l'ECOWARN, pour n'en mentionner que quelques unes (voir encadré 2.4.). Le secteur pâtit cependant de la faiblesse des investissements, ainsi que l'illustre le coup d'arrêt porté au système FAST (voir encadré 2.3). La qualité des analyses produites par bon nombre de systèmes d'alerte précoce suscite en outre d'importantes interrogations. Abordent-elles réellement les vrais problèmes ? Sont-elles suffisamment approfondies pour étayer les décisions ? Il convient probablement de répondre ici par la négative. La rigueur des analyses doit être considérablement améliorée.

Conclusions tirées de notre analyse

Les outils d'analyse de conflits et les systèmes d'alerte précoce ont connu une évolution majeure au cours des dix années écoulées. Les méthodes et les bonnes pratiques à appliquer font l'objet d'un consensus ; à leur tour, les bonnes pratiques en question ont contribué à l'élaboration de méthodes qualitatives pour la planification des réponses à apporter face à la fragilité de certains États.

S'agissant des instruments quantitatifs et qualitatifs, deux conclusions peuvent être tirées. Premièrement, il n'existe pas de méthodologie idéale ou d'ensemble d'indicateurs modèle. C'est plutôt au stade de l'analyse (quantitative ou qualitative) qu'il faut se référer à de bonnes pratiques essentielles, dont s'inspirent souvent les méthodes appliquées. Ces dernières sont conçues pour servir les intérêts de l'institution à laquelle elles s'adressent. Deuxièmement,

la meilleure démarche consiste à associer des outils quantitatifs et qualitatifs, voire à combiner parfois plusieurs méthodes quantitatives (Goldstone, 2008), élément indispensable à la constitution d'un socle de données factuelles solide destiné à étayer la prise de décisions.

Au niveau des systèmes, les bonnes pratiques sont clairement définies ; leurs grandes lignes ont été exposées plus haut. On connaît mieux également, désormais, la valeur ajoutée de certains systèmes d'alerte précoce, en fonction de leur utilisation. En résumé, un système d'alerte précoce doit offrir :

- une bonne capacité de prévision des crises autorisant une prise de décision anticipée ;
- un socle plus solide pour la prise de décisions fondées sur des données factuelles concernant des pays en proie à des crises ;
- une amélioration de la programmation grâce à un recours systématique à des examens par pays et à des analyses produites par des experts ;
- une contribution à la définition de priorités grâce à des exercices tels que l'établissement de « listes de pays à surveiller » ;
- un point de départ pour la mise au point d'une définition commune de la problématique rencontrée dans les pays en proie à des crises permettant de jeter les bases d'interventions plus cohérentes ;

Encadré 2.4. **Bonnes pratiques concernant les systèmes d'alerte précoce opérationnels**

Pour être efficace, un système d'alerte doit :

- être implanté au plus près du terrain ou disposer sur place de solides réseaux de surveillance ;
- exploiter des sources d'information diverses, et appliquer des méthodes d'analyse qualitative et quantitative ;
- tirer parti des technologies pertinentes en matière d'information et de communication ;
- fournir régulièrement, aux principaux acteurs nationaux et internationaux, des rapports et des mises à jour sur la dynamique du conflit ;
- entretenir des liens étroits avec les responsables des mécanismes de réponse ou rester connecté aux mécanismes proprement dits.

- un réservoir d'idées où piocher des solutions, ainsi, quelquefois, qu'un lieu d'échange ouvert aux responsables prêts à se rencontrer et à planifier des stratégies de réponse conjointes.

Encadré 2.5. **Enseignements tirés de la fermeture du système FAST**

En avril 2008, soit quatre ans après la fermeture du FEWER, le système d'alerte précoce FAST, en service depuis dix ans, a cessé de fonctionner. Pourtant, la plupart des praticiens voyaient dans ce système l'illustration de ce que doivent être les bonnes pratiques en matière d'alerte précoce. Il combinait les analyses qualitatives et quantitatives, et coopérait avec des groupes de la société civile des pays qu'il couvrait, de manière à obtenir des informations provenant du terrain par le biais de réseaux d'information locaux. Ses rapports, documents d'actualisation, évaluations des risques, analyses de tendances, etc., touchaient un lectorat important au-delà de son principal bailleur de fonds, la Direction du développement et de la coopération (Suisse). Pourquoi, dans ces conditions, a-t-on mis un terme au fonctionnement du système FAST après dix années de bons et loyaux services ?

Des entretiens et des discussions avec certains membres du personnel du FAST, avec des donneurs et avec d'autres praticiens ont permis d'obtenir les explications suivantes :

- Comme d'autres projets d'alerte précoce, le FAST présentait un « défaut de naissance », consistant à s'aligner sur les organismes d'aide au développement – partenaires naturels et donneurs. Or, ces organismes s'inspirent davantage des méthodes d'évaluation de conflits que des rapports d'alerte précoce pour la programmation de leurs activités. L'alerte précoce ne présente pour eux aucune valeur ajoutée.
- Les principaux destinataires des rapports FAST se trouvaient dans les ministères des Affaires étrangères, organismes de sécurité, organisations régionales, etc., et privilégiaient les opérations sur le terrain plutôt que la prévention structurelle. Toutefois, ils n'avaient rien à débourser en échange de ces informations. Les fonds alloués au FAST provenaient le plus souvent d'organismes d'aide au développement, qui jugeaient parfois trop superficielles les analyses produites par ce système (Schmeidl, 2008).
- Contrairement à l'ICG, le FAST n'a pu établir de relations avec de hauts responsables politiques des pays donateurs. C'est plutôt avec du personnel de niveau moyen, dans différents ministères, que des relations de travail s'étaient instaurées. Or, compte tenu des rotations régulières d'effectifs, il fallait « vendre » en permanence les bienfaits de l'alerte précoce – un effort qui n'était pas toujours payé de retour.

Les systèmes FAST et FEWER n'étant plus en activité, seul l'ICG fournit encore des analyses de portée mondiale (c'est-à-dire supérieure à celle des systèmes régionaux et nationaux d'alerte précoce). L'ICG est un organisme bien dirigé, dont les rapports sont souvent de grande qualité. Toutefois, les soutiens sur lesquels il s'appuie et sa méthodologie restent mal connus. Il convient aussi de déterminer s'il est bien sage, pour les décideurs au niveau régional ou international, de s'en remettre à un seul fournisseur extérieur de données et d'analyses.

Cela étant, il ne fait aucun doute que l'analyse des conflits et de la vulnérabilité des États répondent aux besoins des organismes d'aide au développement plus efficacement que les systèmes d'alerte précoce. Cela tient au fait que les évaluations portant sur ces aspects formulent, en matière de programmes, des recommandations mieux adaptées aux différentes institutions que ne le font les produits des systèmes d'alerte précoce. Les usagers les plus naturels des systèmes d'alerte précoce sont les instances chargées de prendre des décisions politiques.

Pourtant, le fait que dans bien des cas, les analyses soient de piètre qualité, que les recommandations qui en sont tirées pèchent par manque de réalisme et que les avis émis soient faussés ou insuffisamment étayés donne à penser que la médiocrité des systèmes d'alerte précoce demeure une cause majeure de l'absence de réaction en cas de conflit violent.

Notes

1. Pour un descriptif des systèmes concernés, voir en annexe le *Compendium* des systèmes d'alerte précoce et des mécanismes/instruments de réponse rapide abordés dans l'étude.

2. Ainsi que l'indiquait le rapport (1997) de la Commission Carnegie sur la prévention des conflits meurtriers, on entend par prévention sur le terrain les « mesures applicables face à une crise en cours ou imminente », tandis que la prévention structurelle concerne les « mesures visant à éviter qu'une crise ne survienne ou, si elle se déclenche, qu'elle ne se renouvelle pas ».

3. L'indicateur de défaillance des États permet une représentation chiffrée des résultats des travaux du Fund for Peace, mais ce dernier utilise une multitude de méthodes (quantitatives et qualitatives) pour établir les notes des pays. Il publie aussi de brefs profils par pays dans lesquels il expose les événements et tendances qui expliquent ces notes.

Table des matières

Sigles et acronymes **11**

Résumé **13**

Introduction et rappel des faits 13
Panorama historique des systèmes d'alerte et de réponse rapide 13
Outils et systèmes d'alerte précoce 15
Outils et systèmes de réponse rapide. 16
Orientations futures. 18
Conclusions et recommandations 19

Introduction **23**

Rappel des faits 23
Principales définitions. 24
Questions essentielles 25
Structure du rapport 26

Chapitre 1. L'évolution récente de l'alerte précoce pour la prévention des conflits **27**

Des premiers théoriciens à la prise en compte du concept dans l'action des pouvoirs publics 28
Les premiers débats. 31
Des outils aux systèmes. 35
Systèmes de première, deuxième et troisième générations. 37
Conclusions des analyses. 38

Chapitre 2. Éventail des outils et systèmes d'alerte précoce **41**

Outils et méthodes. 43
Les systèmes d'alerte précoce en place. 53
Conclusions de l'analyse 65

Chapitre 3. Ce qui est « précoce » vient-il assez « tôt » ? Examen des mécanismes et instruments de réponse **69**

Evaluation des réponses aux conflits violents. 72
L'enquête : mécanismes et instruments de réponse précoce et rapide 76
Relation alerte-réponse 89
Conclusions de l'analyse 91

Chapitre 4. Orientations futures **95**

Menaces futures pour la sécurité internationale 96
Avancées technologiques. 99
Initiatives en matière d'alerte et de réponse : tendances actuelles 102
Conclusions de l'analyse 104

Chapitre 5. Conclusions et recommandations **107**

Où en est-on aujourd'hui ? 108
Aborder différemment les questions essentielles 109
Les nouvelles questions qui se posent et les recherches à mener 112
Recommandations à l'intention du CAD de l'OCDE 112

Bibliographie 117

Systèmes d'alerte précoce 122
Mécanismes et instruments de réponse rapide 140

Annexe. Compendium des systèmes d'alerte précoce et des mécanismes/instruments de réponse rapide abordés dans l'étude. **121**

Systèmes d'alerte précoce 122
Mécanismes et instruments de réponse rapide 140

Tableaux

Tableau 2.1. Modèles/méthodes/systèmes d'analyse quantitative – Conflits violents et vulnérabilité des États. 44
Tableau 2.2. Modèles/méthodes d'analyse quantitative – Conflits violents et vulnérabilité de l'État 51
Tableau 2.3. Systèmes d'alerte précoce gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux 55
Tableau 3.1. Exemples de mesures de prévention structurelle et sur le terrain 71
Tableau 3.2. Mécanismes de réponse précoce/rapide gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux 79

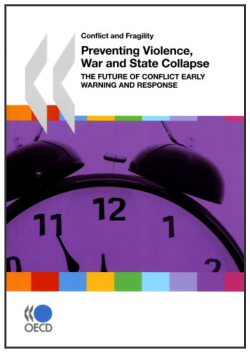
Tableau 3.3. Facteurs humains, institutionnels et politiques ayant une incidence sur la capacité de réponse 90
Tableau 5.1. Points forts et faiblesses des méthodes d'analyse quantitative et qualitative . . 110

Figures

Figure 2.1. Graphique sur la moyenne des conflits et de la coopération au niveau national. . . 46
Figure 2.2. Index des États faillis 2007. 47
Figure 2.3. Systèmes d'alerte précoce dans la région européenne.. 57
Figure 2.4. Systèmes d'alerte précoce dans la région africaine. 59
Figure 2.5. Systèmes d'alerte précoce en Asie. 62
Figure 3.1. Institutions, mécanismes et boîte à outils intervenant dans le processus de réponse à des conflits violents 73
Figure 3.2. Organigramme du CEWARN. 83
Figure 3.3. Composantes du manque de volonté politique 88
Figure 4.1. Carte des risques de manifestation de conflits en Afghanistan 100
Figure 4.2. Capture d'écran du site Web de l'Initiative Ushahidi 101
Figure 4.3. Outil d'évaluation des risques de conflit dévéloppé par une entreprise. 103

Encadrés

Encadré 1.1. Réponses intégrées face à des situations de conflit 35
Encadré 2.1. Théorie servant de base au modèle de Goldstein sur les conflits et la coopération. 45
Encadré 2.2. Questions posées à propos des systèmes d'alerte précoce. 53
Encadré 2.3. Étude de cas n° 1. Le mécanisme d'alerte précoce de l'OSCE concernant l'ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM). 64
Encadré 2.4. Bonnes pratiques concernant les systèmes d'alerte précoce opérationnels. . . 66
Encadré 2.5. Enseignements tirés de la fermeture du système FAST. 67
Encadré 3.1. Questions relatives aux mécanismes et instruments de réponse 77
Encadré 3.2. Étude de cas n° 2. Exemple d'alerte précoce réussie grâce au CEWARN, au Kenya/en Ouganda 84
Encadré 3.3. Étude de cas n° 3. Un exemple de réponse rapide de la Foundation for Co-Existence dans la Province orientale du Sri Lanka 87
Encadré 4.1. Menaces pour la sécurité internationale induites par le changement climatique – Rapport du Haut Représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune et de la Commission européenne au Conseil européen, mars 2008 97
Encadré 4.2. Principales conclusions des réunions thématiques du CAD de l'OCDE sur les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration. 105



Extrait de :

Preventing Violence, War and State Collapse

The Future of Conflict Early Warning and Response

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/9789264059818-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « Éventail des outils et systèmes d'alerte précoce », dans *Preventing Violence, War and State Collapse : The Future of Conflict Early Warning and Response*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264060524-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.