



Étude internationale sur les dispositifs de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents dans l'espace francophone

Cas du Togo



En collaboration avec



Étude internationale sur les dispositifs de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents dans l'espace francophone

AUTEURS

PAUL-SIMON HANDY
MICHAEL MATONGBADA
ADJA KHADIDIATOU FAYE

**Pour citer
ce rapport**

HANDY, Paul-Simon, MATONGBADA, Michael et KHADIDIATOU FAYE, Adja. Étude internationale sur les dispositifs de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents dans l'espace francophone : Cas du Togo, *Institut d'études de sécurité ISS*, 2021.

©Tous droits réservés

Avec le soutien financier de :



SOMMAIRE

Résumé exécutif	4
Introduction	5
Contexte	7
1. Les acteurs institutionnels de la prévention au Togo	10
A. Stratégie nationale	11
B. Rôle du CIPLEV	12
2. Programmes hors du dispositif étatique	16
3. Société civile et prévention	19
4. Femmes, jeunes et prévention	20
5. Numérique et prévention	21
6. État de droit et prévention	22
7. Initiatives à dimension régionale	23
8. Évaluation des programmes	25
9. Enjeux et défis de la mise en œuvre des programmes	26
10. Leçons apprises	28
Conclusion et pistes d'action	29
Bibliographie	31
Liste des entrevues	32

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Bien qu'il ait été jusqu'ici épargné par les attaques de groupes extrémistes violents sur son territoire, le Togo a tiré des leçons de l'intensification et de l'expansion de la violence extrémiste chez ses voisins et dans la région ouest-africaine. Le gouvernement a ainsi pris un ensemble de mesures visant d'un côté à mieux sécuriser les frontières et de l'autre à désamorcer les germes de ce qui peut être considéré comme risques ou vulnérabilités à l'extrémisme violent et la radicalisation.

Dans ce contexte, le Réseau francophone de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents pouvant conduire au terrorisme (FrancoPREV), en collaboration avec l'Organisation Internationale de la Francophonie et d'autres parties prenantes, a diligenté une étude internationale sur les dispositifs de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents dans l'espace francophone.

L'étude dresse un état des lieux des stratégies, programmes et outils de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents dans l'espace francophone. Elle analyse dans une perspective comparée, les dispositifs en vigueur en la matière avec une attention particulière portée sur le numérique, l'égalité du genre, le rôle des femmes et des jeunes, la participation de la société civile et les enjeux de gouvernance démocratique. Enfin, elle identifie des propositions de recommandations relatives à la prévention.

L'état des lieux porte sur des dispositifs de prévention primaire, secondaire et tertiaire, dans les pays suivants : Belgique, France, Canada, Maroc, Tunisie, Cameroun, Niger et Togo. Au sein du consortium de l'étude, l'Institut d'études de sécurité (ISS) a été chargé de mener la recherche sur les mécanismes étatiques et non-étatiques de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents au Niger et au Togo.

Le présent rapport analyse ces dispositifs de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent au Togo. Il s'appuie sur des articles et rapports scientifiques, sur des entretiens menés à Lomé du 1er au 8 mars 2021 avec des acteurs institutionnels, de la société civile et des partenaires internationaux, ainsi que sur des entretiens téléphoniques complémentaires et des informations recueillies lors de différentes rencontres.

INTRODUCTION

Pays du Golfe de Guinée, le Togo partage sa frontière nord, avec le Burkina, et orientale avec le Bénin. Le Togo fait ainsi partie de l'espace littoral qui jouxte les pays du Sahel, eux-mêmes en proie aux attaques de groupes extrémistes violents (GEV).¹ La récurrence d'incidents violents au Burkina, non loin des zones frontalières du Togo, et la prise de conscience d'activités de groupes extrémistes au Bénin,² ont convaincu les autorités togolaises de prendre des mesures destinées à contenir la menace hors des frontières du pays.

Les premières initiatives ont été d'ordre sécuritaire. En septembre 2017 le Togo s'est joint au Bénin, au Burkina Faso, à la Côte d'Ivoire et au Ghana pour former l'Initiative d'Accra en réponse à l'insécurité grandissante liée à l'extrémisme violent dans la région. Dispositif militaro-sécuritaire régional, l'Initiative vise à prévenir la propagation de l'extrémisme violent à partir du Sahel et à lutter contre la criminalité transnationale organisée dans les zones frontalières.³ Au niveau national, l'opération militaire dénommée Koundjoare⁴ a été lancée en 2018 et se poursuit de nos jours. Elle a pour buts principaux de prévenir l'infiltration de terroristes sur le territoire togolais, d'améliorer la coordination entre forces de défense et de sécurité et la coopération civilo-militaire.⁵

Les mesures d'ordre militaire et sécuritaire ont ensuite été élargies à l'élaboration d'un ensemble de lois relatives à la décentralisation et à la sécurité intérieure dans le but d'adapter le dispositif juridique aux menaces émergentes, dont l'extrémisme violent.⁶

La mise sur pied du Comité interministériel de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (CIPLEV) en 2019 vient donc compléter le dispositif togolais en l'enrichissant d'une dimension essentiellement civile. Mécanisme multisectoriel qui inclut la société civile aux côtés de l'administration et des forces de défense et sécurité, le CIPLEV est appelé à jouer un rôle central dans le dispositif togolais de prévention.

Le présent rapport est structuré en 10 parties. La première présente les acteurs institutionnels de la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents du Togo. La

¹ W Assanvo, B Dakono, LA Thérout-Bénoni et I Maiga, Extrémisme violent, criminalité organisée et conflits locaux dans le Liptako-Gourma, <https://issafrica.org/fr/recherches/rapport-sur-lafrique-de-louest/extremisme-violent-criminalite-organisee-et-conflits-locaux-dans-le-liptako-gourma>, 2019.

² Voir <https://issafrica.org/fr/iss-today/la-prevention-du-terrorisme-au-benin-et-au-togo-doit-etre-fondee-sur-des-donnees-probantes>.

³ Voir <https://issafrica.org/fr/iss-today/linitiative-daccra-peut-elle-prevenir-le-terrorisme-dans-les-etats-cotiers-de-lafrique-de-louest>.

⁴ Koundjoare est une localité dans la préfecture de Kpendjal frontalière du Burkina au Nord-Est du Togo.

⁵ Voir : <https://issafrica.org/fr/iss-today/le-togo-a-lepreuve-de-la-menace-terroriste>.

⁶ Entretien avec un officiel du ministère de la Sécurité et de la protection civile, Lomé, 6 mars 2021.

deuxième analyse les dispositifs de prévention non-étatiques mis en œuvre. La troisième partie explore la collaboration de la société civile avec les organisations internationales. La quatrième examine l'implication de la jeunesse et des femmes dans les programmes. Les cinquième et sixième décrivent le rôle du numérique et l'état de droit dans le dispositif de prévention. La septième partie présente les initiatives à dimension régionale. La huitième aborde la question de l'évaluation des programmes de prévention et de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violents mis en œuvre au Togo. Les deux dernières parties identifient respectivement, les enjeux et défis particuliers auxquels les acteurs de la prévention font face ainsi que les constats et leçons apprises.



CONTEXTE

Les concepts de radicalisation et d'extrémisme violent (EV) ne bénéficient pas d'une définition et d'une compréhension consensuelles.⁷ Les réponses apportées à ces phénomènes courent ainsi souvent le risque d'être inadaptées et mal calibrées. Il est, de ce fait, important d'apprécier les politiques de prévention et de lutte contre l'EV et la radicalisation dans leurs contextes national et local. Ces derniers déterminent la nature du problème, ses différentes articulations et les priorités en termes de réponses.

L'extrémisme violent, la radicalisation et le terrorisme sont des phénomènes relativement nouveaux au Togo et dont les perceptions des causes et des manifestations varient. Pour de nombreux commis de l'État interrogés dans le cadre de cette étude, les manifestations politiques qui ont eu lieu dans le pays en 2017 constituent l'un des facteurs essentiels de la radicalisation. D'autres personnes consultées considèrent l'EV comme un phénomène importé qui menace l'intégrité territoriale du Togo à partir de pays voisins, eux-mêmes victimes d'attaques de GEV. Enfin, pour certains acteurs, l'absence d'attaques perpétrées par les GEV sur le territoire togolais ne permet pas de connaître la nature ni les manifestations du phénomène dans le contexte togolais.

Si l'extrémisme violent est une menace régionale et internationale, il est, au Togo, indissociable de sa dimension politique interne, caractérisée par un



manque de consensus entre le pouvoir et des partis d'opposition. De nombreuses personnes interrogées, particulièrement des responsables institutionnels, ont mentionné ce qu'elles nomment le radicalisme politique comme l'une des menaces les plus graves pouvant mener à la radicalisation et à l'extrémisme violent au Togo.

L'absence de consensus politique a créé un climat de tension que les autorités considèrent comme un terreau fertile à de potentielles manipulations et à la radicalisation. Contrairement à certains de ses voisins, le territoire du Togo n'a pas encore été le théâtre d'attaques perpétrées par des groupes terroristes. Cette absence d'incidents majeurs est confortée par l'absence de signe attestant de l'implantation de groupes extrémistes violents dans

⁷ Voir, Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent. Rapport du Secrétaire général des Nations unies, A/70/674, 24 décembre 2015.

le pays. Toutefois, il n'est pas exclu que le Togo soit à son insu partie intégrante du dispositif logistique des GEV qui écument le Sahel, à l'instar d'autres pays du Golfe de Guinée.⁸

Cependant, la volonté du gouvernement togolais de prévenir l'expansion de la menace de l'EV sur son territoire est fondée sur un certain nombre de constats : le premier a trait à l'existence de groupes au Burkina voisin qui pourrait s'infiltrer au Togo ou même passer par le Bénin pour se retrouver au Togo. Le deuxième est lié à l'existence de nombreuses sources potentielles de radicalisation dans le pays. Si elles sont pour l'instant latentes, il ressort des entretiens menés dans le pays que les autorités sont conscientes qu'un basculement vers des formes plus apparentes est possible.

Un certain nombre d'études portant sur les facteurs de vulnérabilité du Togo à l'EV ont été conduites récemment à l'initiative de partenaires et bailleurs de fonds internationaux.⁹ Souvent circonscrites dans certaines régions ou villes, elles permettent de dresser un aperçu des risques et vulnérabilités dans les différents contextes. Parmi les facteurs latents de radicalisation pouvant mener à l'EV, ont été cités :

- L'extrémisme politique : L'intensité des contestations politiques entre opposition et pouvoir lors des joutes électorales a pris des formes violentes et radicales qui, selon les autorités, peuvent être exploitées par des entrepreneurs de la violence de toute nature.
- Violences intercommunautaires : Depuis son accession à l'indépendance en 1960, le Togo a connu plusieurs vagues de violences que le gouvernement a estimé important d'élucider en créant une Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) en 2009. Plus récemment, les clivages politiques ont ravivé

des violences dites communautaires exacerbées entre autres par des considérations liées à la gestion du foncier, des rivalités autour de l'accession à la chefferie traditionnelle et par des questions politiques liées aux contestations électorales.

- Pauvreté et discriminations structurelles dans les régions Centrale et des Savanes : Pour des raisons liées à la géographie, la sociologie et aux activités économiques, les régions Centrale et des Savanes sont considérées comme les plus à risque. Région aride et soumise à une forte densité des populations, la région des Savanes par exemple a vu sa production agricole décroître au fil des ans. Elle est de ce fait la région la plus pauvre du Togo et une de celles où l'Islam est le plus pratiqué.
- L'hydre de la religion : Même si la coexistence religieuse reste une constante au Togo, des attaques à connotation religieuse ont eu lieu dans le sillage des frictions politiques qu'a connues le pays en 2017 et 2018. Suite à l'éruption de violences dans certaines régions et villes du pays, notamment celles de Kara et Centrale, des mosquées ont notamment été vandalisées, dénotant ainsi une certaine stigmatisation latente des communautés musulmanes.
- Au-delà de ces violences structurelles, la concorde religieuse semble être plus menacée par l'émergence de nouveaux courants religieux dont l'attractivité auprès de couches jeunes de la population remet en question les pratiques et les institutions religieuses traditionnelles.
- Les relations entre civils et forces de sécurité : elles sont largement marquées au Togo par le long règne du Président Gnassingbé Eyadema, un ancien militaire, qui a construit l'État autour des services de défense et de sécurité dans un contexte de parti unique. Le

⁸ S Kwarkye, Briser les chaînes d'approvisionnement des groupes terroristes en Afrique de l'Ouest, 2020 <https://issafrica.org/fr/iss-today/briser-les-chaines->

[dapprovisionnement-des-groupes-terroristes-en-afrique-de-louest.](#)

⁹ Les principaux commanditaires sont l'USAID, l'Union européenne et le PNUD.

retour au multipartisme a été ponctué de heurts qui ont vu les forces de défense et de sécurité (FDS) déployées pour défendre les institutions légales du pays contre des opposants. Compte tenu de la récurrence des crises politiques dans le pays, les FDS se sont maintes fois trouvées en opposition à de nombreux manifestants, causant ainsi des violations de droits de l'homme et des victimes de part et d'autre. Il en a résulté une profonde méfiance des populations vis-à-vis des FDS. Le leadership de ces dernières en est conscient et reconnaît la difficulté que cela représente non seulement pour leur image, mais aussi pour l'efficacité de leurs actions dans le cadre de la prévention et de la lutte contre l'EV.¹⁰

Le contexte sociopolitique au Togo a amené les autorités à prendre un ensemble de mesures destinées à prévenir le recours des populations à la violence pour exprimer des opinions à caractère politique, social ou communautaire. À la suite des recommandations de la CVJR publiées en avril 2004, le Haut-commissariat à la réconciliation et au renforcement de l'unité nationale (HCCRUN) a été mis sur pied dans le but de renforcer la cohésion sociale en contribuant à la création des conditions favorables à la mise en œuvre des recommandations de la CVJR. Il s'agit en

particulier des réformes institutionnelles et constitutionnelles, ainsi que des réparations matérielles et immatérielles en faveur des victimes des violences qu'a connues le pays de 1958 à 2005.

L'émergence de l'EV dans les pays voisins a eu pour conséquence une adaptation des mécanismes préexistants de préservation de la cohésion sociale à la prévention de la radicalisation et l'EV. La méthode préventive du Togo peut être qualifiée d'anticipative. Elle combine la dimension militaro-sécuritaire à des approches civiles, elles-mêmes complétées par une dimension régionale. Le Comité interministériel de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (CIPLEV) créé le 15 mai 2019 vient en complément aux mesures prises par le Togo depuis 2017 pour prévenir le phénomène sur son territoire. Il a pour mission, d'une part, «d'éradiquer ou de réduire sensiblement la propagation de l'extrémisme violent sur l'ensemble du territoire togolais» et d'autre part, de «renforcer la coopération et la collaboration entre l'administration, les forces de défense et de sécurité et la société civile».¹¹

¹⁰ Entretien à l'état-major de l'armée togolaise, le 9 mars 2021.

¹¹ Décret NO CD19.046/PR portant création, attributions, organisation et fonctionnement du comité

interministériel de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (CIPLEV).

Les acteurs institutionnels de la prévention au Togo

Les politiques publiques de prévention de l'extrémisme violent au Togo se sont faites de manière graduelle, au gré de l'évolution des perceptions de la menace par les autorités publiques. D'abord circonscrites aux domaines militaire et sécuritaire, tant au niveau national que régional, les politiques publiques ont ensuite consisté à élaborer un cadre législatif. On note d'abord la création de l'Initiative d'Accra en 2017 puis l'opération militaire Kounjoare en 2018, les lois sur la décentralisation et la politique de sécurité intérieure ainsi que le CIPLEV en 2019. À ces mesures, il faut ajouter la réorganisation du secteur de la défense et de la sécurité, une meilleure couverture régionale du territoire et des actions civilo-militaires afin de faire face aux nouvelles menaces à la sécurité. La création du CIPLEV est venue compléter un dispositif jusque-là épars, qui place le Comité au centre de la politique publique de prévention. Il est de ce fait peu étonnant que l'élaboration de la Stratégie nationale ait échoué au CIPLEV.

Au-delà du cadre législatif, les acteurs institutionnels sont en général les départements ministériels de la sécurité et de la défense. Les services de renseignement y jouent aussi un rôle

d'appui, mais crucial. Depuis la création du CIPLEV, les structures administratives (préfectures, communes, village) font aussi partie d'un dispositif de prévention qui est en train d'être mis sur pied et reste à être testé.¹² Le CIPLEV est composé d'acteurs institutionnels tels que le premier ministre, l'État-Major des Forces armées Béninoises, les ministères de la Sécurité, de l'Administration territoriale, de la Défense, des Finances, de l'action sociale, de l'Agriculture, des Enseignements primaires et secondaires, du tourisme, du secteur privé.

En plus des départements ministériels et des structures locales de l'administration, certaines organisations publiques, créées avant l'avènement du phénomène de l'EV, jouent un rôle direct ou indirect de prévention. Il s'agit notamment de la Commission nationale des droits de l'homme et du Haut-Commissariat à la réconciliation et au renforcement de l'unité nationale (HCRRUN). Comme dans d'autres pays de l'espace ouest-africain, la prévention de l'EV et de la radicalisation pouvant mener au terrorisme s'est institutionnalisée dans l'administration togolaise.

¹² PDN Noviekou, PS Handy, EJ Abatan, M Matongbada, Le Togo à l'épreuve de la menace terroriste.

<https://issafrica.org/fr/iss-today/le-togo-a-lepreuve-de-la-menace-terroriste>, 2019.

Le cadre législatif et réglementaire

Le Togo a adopté un arsenal juridique afin d'être en mesure de traiter les cas de terrorisme sur son territoire s'ils survenaient et pour les prévenir en réprimant le financement des activités des groupes extrémistes violents. Depuis 2015, le Parlement et le gouvernement togolais ont adapté la législation et le cadre réglementaire nationaux. Parmi les plus importantes, on compte :

- L'introduction des infractions terroristes au sein du nouveau Code pénal de 2015 et de la loi de 2016 amendement le Code pénal ;
- La promulgation en 2018 de la loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et d'un décret sur le gel des avoirs terroristes ainsi que l'adoption d'une loi sur la cybercriminalité.
- L'adoption en 2019 de la loi sur la sécurité intérieure par l'Assemblée nationale pour permettre de faire face efficacement aux nouvelles menaces.
- Le gouvernement a aussi mis en place une cellule de traitement financier, un comité national de coordination des activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et une agence nationale de la cybercriminalité.

A. Stratégie nationale

Inspirée par ce qui se fait dans d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest et par la volonté du gouvernement d'inscrire les moyens mis en œuvre dans le cadre d'une vision à moyen et long terme, l'idée d'une Stratégie nationale de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (SNPLEV) a émergé au sein du CIPLEV en 2020. Il faut noter que la SNPLEV vient en appoint à une série d'initiatives qui avaient déjà été prises par le gouvernement pour prévenir l'EV.

Au moment de la rédaction de ce rapport, la SNPLEV était en cours d'élaboration dans le cadre d'un processus consultatif afin d'en assurer l'appropriation par les acteurs censés la mettre en œuvre. Selon un officiel interrogé, le processus compte au moins autant que le produit final : « Si on ne consulte pas les personnes qu'il faut pendant le processus, on va vers une stratégie qui n'aura pas d'acceptation locale ». ¹³

Le processus d'élaboration de la SNPLEV est un exemple de co-production entre institutions étatiques et organisations non gouvernementales. Étant en charge des actions non militaires dans le cadre de la PLEV, le CIPLEV conduit le processus d'élaboration de la SNPLEV du pays, avec l'appui technique, de la branche togolaise du réseau ouest-africain pour l'édification de la paix (WANEP-Togo) créé en 1998, et le soutien financier de l'Ambassade des États-Unis. L'implication d'autres partenaires techniques et financiers n'est pas exclue dans ce processus.

Sur la base d'études faites avec le soutien de partenaires techniques et financiers étrangers, les autorités togolaises ont pu identifier un certain nombre de facteurs de vulnérabilité liés à l'EV. Les études portent notamment sur des zones considérées comme les plus à risque telles que les Régions des Savanes, Centrale et de la Kara. Le résultat de ces études ainsi que les entretiens menés avec l'ensemble des acteurs concernés informent l'élaboration de la SNPLEV du Togo.

Le principal écueil à éviter pour les architectes de la SNPLEV est qu'une fois élaborée, la Stratégie ne soit qu'un document théorique, accompagné d'un plan d'action peu réaliste, mal financé et avec peu d'impact sur le terrain.

¹³ Entretien avec une source gouvernementale, Lomé, 08 mars 2021.

Un deuxième écueil à éviter est de baser la stratégie de prévention et de lutte sur des prémisses non vérifiées et empiriquement non fondées.¹⁴ De nombreuses initiatives de prévention de l'EV se focalisent sur des questions de développement structurel en se fondant sur l'idée que l'EV et la radicalisation émergent dans la pauvreté et l'absence de perspective. Si ceci a pu se vérifier dans certains contextes, on ne saurait généraliser cette thèse. Malgré sa popularité, elle a notamment été remise en question dans de nombreuses études qui constatent la faible corrélation entre les facteurs de développement structurel et l'EV.¹⁵

Comité de suivi :
niveau ministériel

Comité interministériel :
niveau technique

Comités locaux :
niveau local de prévention

Il est cependant à craindre que ce mode de pensée ait une influence substantielle sur le discours dominant au Togo. Une partie importante des personnes interrogées dans le cadre de la présente étude établissent ce lien de causalité de manière plus intuitive qu'empirique. Parmi les études menées au Togo sur les facteurs de vulnérabilité et de risque à l'EV, les facteurs socio-économiques et la pauvreté apparaissent souvent en bonne place. Ceci est en partie dû au fait que ces études basent leurs conclusions sur les perceptions et le ressenti des sujets interrogés.¹⁶

¹⁴ W Assanvo, E J Abatan et M Matongbada, La prévention du terrorisme au Bénin et au Togo doit être fondée sur des données probantes, <https://issafrika.org/fr/iss-today/la-prevention-du-terrorisme-au-benin-et-au-togo-doit-etre-fondee-sur-des-donnees-probantes>, 2021.

B. Rôle du CIPLEV

1. Mission et composition

L'idée de créer le CIPLEV est née de la volonté des autorités togolaises d'émanciper les actions de prévention de leur ancrage militaro-sécuritaire initial.¹⁷ Conçu comme une structure multisectorielle, le CIPLEV a été mis sur pied le 15 mai 2019 par décret PR n°2019-076/PR.

Il a pour mission, d'une part, « d'éradiquer ou de réduire sensiblement la propagation de l'extrémisme violent sur l'ensemble du territoire togolais » et d'autre part, de « renforcer la coopération et la collaboration entre l'administration, les forces de défense et de sécurité et la société civile ».

Le CIPLEV est composé de 18 membres issus de différents ministères, de l'état-major général des armées, de représentants de différentes confessions religieuses et de la société civile. Au niveau local, il travaille avec les comités préfectoraux et cantonaux, et rend compte à un comité de suivi composé des ministres chargés de la sécurité, de l'administration territoriale, de la défense, des finances, de l'action sociale et du développement à la base. Le Comité préfectoral est composé de 17 membres issus de l'administration publique, des Forces de défense et de sécurité, de la société civile, des confessions religieuses et des organisations de la presse. La composition du Comité cantonal varie en fonction des services présents dans le canton et du nombre de villages.

Organe principal de prévention et de lutte contre l'EV, le CIPLEV est un mécanisme d'alerte précoce dont le but est de générer des données qui

¹⁵ JM Berger, Researching Violent Extremism. The State of Play. Resolve Network, June 2019.

¹⁶ Cf. Études confidentielles consultées par les auteurs.

¹⁷ Entretien avec un haut gradé de la Police, Lomé, mars 2021.

informent la prise de décision politique à plusieurs niveaux (canton, commune, préfecture et gouvernement).

2. Actions du CIPLEV

Depuis sa création en 2019, le CIPLEV s'est surtout employé à déployer toutes ses structures aux niveaux préfectoral et cantonal. L'installation et la formation des comités locaux se sont faites en priorité dans les régions des Savanes, de la Kara et centrale, conformément aux profils des risques identifiés dans ces zones.

Le CIPLEV a mis sur pied un dispositif d'alerte précoce censé recueillir et analyser les informations en provenance des différents démembrements. Il est basé au siège du CIPLEV à Lomé et est animé par des analystes. Les défis liés à la gestion du dispositif d'alerte précoce du CIPLEV et de coordination des actions de prévention sur toute l'étendue du territoire ont conduit à la mise en place d'un secrétariat et aux recrutements de personnels d'appui. Ces derniers sont basés au siège du CIPLEV à Lomé et sont également déployés auprès des Comités locaux dans les trois régions.¹⁸

D'origine récente, la coordination des initiatives de prévention de l'extrémisme violent et de la radicalisation se fait à travers un cadre de concertation composé de tous les acteurs intervenant dans la prévention (société civile, représentations diplomatiques, agences de développement, organisations non gouvernementales) ainsi que du CIPLEV. Les acteurs se réunissent de manière périodique depuis le second trimestre de 2021 et s'informent sur les actions menées et prévues ainsi que sur les défis rencontrés par les uns et les autres. La responsabilité de cette coordination échoit au CIPLEV qui est appelé à jouer un rôle de cadrage.¹⁹

Il s'agit d'orienter les actions de ses acteurs sur le terrain afin d'éviter les duplications, mutualiser les efforts et traiter des facteurs de vulnérabilité à l'EV dans les régions considérées à risque.

En raison de son caractère multisectoriel, les actions du CIPLEV visent toutes les couches de la population. Au sein des comités locaux du CIPLEV, les femmes, jeunes, les personnes handicapées, les comités villageois de développement, les leaders d'opinion, les confessions religieuses (catholique, musulmane, protestante) et les organisations de la société civile sont représentés. Le CIPLEV peut faire recours à toute personne-ressource jugée pertinente. Les Comités locaux du CIPLEV ont vocation à être représentatifs de la population locale. C'est dans ce cadre que dans certains cantons, le représentant des éleveurs a été associé, car représentant une section importante de la population.

Compte tenu du caractère relativement nouveau de l'EV au Togo, les actions initiales du CIPLEV ont essentiellement consisté à contribuer à une compréhension partagée du phénomène en son sein, de manière à éviter les nombreuses idées reçues qui génèrent des stigmatisations de communautés entières. La direction technique du CIPLEV a reçu des formations permettant aux membres de disposer d'une connaissance plus nuancée et mieux partagée de l'EV et du radicalisme.²⁰

Une fois les formations internes dispensées, le CIPLEV a aussi entrepris des actions de sensibilisation auprès des populations et des autorités sur le phénomène de l'EV. Il faut cependant noter que jusqu'à présent ces actions ont eu lieu en priorité lors d'installations des comités locaux. Elles n'ont pas encore fait l'objet d'une planification autonome qui, elle-même, gagnerait à être évaluée dans le temps.

¹⁸ Entretien avec les membres du CIPLEV, Lomé, 6 mars 2021.

¹⁹ Entretien avec des officiels du PNUD, Lomé, 7 mars 2021.

²⁰ Entretien avec les responsables du CIPLEV, Lomé, 6 mars 2021.

Le CIPLEV se conçoit aussi comme un maillon essentiel dans le rapprochement entre les forces de défense et de sécurité et les populations.²¹ Au fil des ans, les interventions des FDS pour défendre les institutions ont suscité une perception de biais de ces dernières en faveur des gouvernements et contre les populations. Il en a résulté une méfiance des populations envers les FDS dont celles-ci ont pris conscience. De nombreux interlocuteurs parmi les personnes interrogées au sein des FDS ont reconnu que la prévention de l'EV et la lutte contre le terrorisme ne peuvent être efficaces sans l'implication des populations.²²

3. L'opération Koundjoare : dimension militaire de la prévention

L'opération Koundjoare a été lancée en septembre 2018 par les autorités togolaises dans l'optique de contenir les velléités d'infiltration et d'implantation des groupes terroristes dans la région des Savanes du Togo, frontalière du Burkina, elle-même considérée comme zone à risque. Cette opération militaire est conduite par l'Armée, la Police et la Gendarmerie et a pour mission de : «Rechercher, intercepter et neutraliser les terroristes dans sa zone de responsabilité». Cette opération est dans un schéma préventif puisqu'elle vise un premier objectif d'empêcher l'infiltration des GEV présents au Burkina dans le nord du Togo. Il vise également à renforcer le lien entre FDS et populations à travers des actions civilo-militaires et des interventions rapides afin de répondre aux besoins des populations à risque.

Afin de gagner la confiance des populations souvent méfiantes envers les corps habillés, l'opération Koundjoare s'accompagne d'actions civilo-militaires au profit des populations de cette zone. Elles comprennent entre autres de la

²¹ Entretien de groupe avec des membres du CIPLEV, Lomé, 06 mars 2021.

²² Entretiens avec des officiers supérieurs des FDS, Lomé 1er, 2 et 3 mars 2021.

distribution d'eau et de la provision de consultations et soins médicaux gratuits.²³

Ce renforcement du dispositif sécuritaire a permis d'interpeller certaines personnes suspectes qui étaient recherchées par les FDS du Burkina. L'opération Koundjoare compte parmi les mesures où les services de renseignement jouent un rôle prépondérant et recourent aussi à la collaboration de la population.²⁴

4. Autres organisations étatiques œuvrant pour la paix

Un certain nombre d'institutions officielles jouent un rôle de médiation entre les citoyens et le gouvernement sans que celui-ci soit nécessairement lié à la prévention de l'EV et de la radicalisation.

Le Haut-Commissariat à la Réconciliation et au Renforcement de l'Unité Nationale (HCRRUN)

Le HCRRUN est une émanation de la Commission vérité, justice et réconciliation et a été lancé en 2015. Son objectif est de contribuer à apaiser les tensions sociopolitiques nées des violences qui ont émaillé les scrutins successifs depuis 2005. En plus de procéder à des réparations individuelles et collectives, le HCRRUN a aussi installé des comités locaux de paix qui interviennent sur les thématiques de paix ainsi que de PEV. Ces réparations peuvent prendre la forme d'œuvres d'utilité publique ou de projets de développement dont le but est de réduire les tensions communautaires.

Au moment où se menait la présente étude, les liens entre le HCRRUN et le CIPLEV, particulièrement entre les Comités locaux de paix de l'un et les comités locaux de l'autre n'étaient pas

²³ Entretien avec des officiers supérieurs de la Gendarmerie, Lomé, 07 mars 2021.

²⁴ Entretien avec une source confidentielle proche des milieux sécuritaires, Lomé, 08 mars 2021.

officiellement établis. Même si les deux institutions ont des mandats différents, la profusion de comités locaux pourrait créer une certaine confusion au sein des populations rurales.

La commission nationale des droits de l'homme (CNDH)

Bien que comptant au nombre des institutions de la République, la CNDH a été conçue comme un organe indépendant de défense des libertés et des droits de l'homme. Elle mène des activités de prévention des conflits au niveau des communautés.

Les acteurs impliqués dans la confection de la SNPLEV du Togo devraient imaginer un rôle pour la CNDH de manière à prévenir les violations des droits de l'homme souvent observées. En effet, les cas d'arrestation et de détention arbitraires suite aux élections contestées dans le pays, les actes de tortures et autres mauvais traitements infligés par la

police ainsi que le recours de celle-ci à une force excessive dans l'application des mesures liées à la pandémie de COVID-19 et lors de la dispersion de manifestations pacifiques²⁵ constituent des violations qui sont sources de frustration au sein de la population. Elles pourraient être exploitées par les groupes extrémistes violents pour recruter, s'installer et opérer.

²⁵ Voir <https://www.amnesty.org/fr/countries/africa/togo/report-togo/>.

Programmes hors du dispositif étatique

En dehors du dispositif étatique national, un certain nombre d'acteurs sont impliqués dans la prévention de l'EV et de radicalisation au Togo. Il s'agit d'agences étrangères de développement (directement ou indirectement), d'organisations internationales, ainsi que d'organisations de la société civile. Elles mènent directement ou indirectement des interventions visant surtout à identifier et traiter des facteurs de vulnérabilité à l'extrémisme violent au Togo. Une grande majorité de ces actions sont concentrées dans la région des Savanes et visent de façon générale à renforcer la cohésion sociale. Les groupes de population les plus ciblés sont les femmes, les filles et les jeunes. Il existe également des initiatives qui appuient directement le CIPLEV dans la mise en place de son système d'alerte précoce ainsi que dans la conception de la SNPLEV.

Il existe aujourd'hui peu de visibilité au sujet des initiatives de prévention menées dans l'ensemble du pays. Parmi celles qui sont documentées, on trouve :

- Le renforcement de la résilience du Togo face à l'EV (USAID/WANEP-Togo).

- Le Programme d'appui à la prévention des conflits et de l'extrémisme violent dans les zones frontalières du Bénin, du Burkina et du Togo (PNUD/OIF).

Renforcement de la résilience du Togo face à l'extrémisme violent dans un contexte d'insécurité sous-régionale (USAID/WANEP Togo)

Le projet, qui bénéficie du soutien financier du Département d'État américain, est mis en œuvre par WANEP-Togo. L'objectif général est de contribuer au renforcement de la résilience nationale face à l'extrémisme violent en appuyant techniquement et financièrement les actions du CIPLEV et ses démembrés préfectoraux et cantonaux sur une période de trois ans. De façon spécifique, il s'agit de :

- Mettre en place un mécanisme opérationnel d'alerte précoce pour la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent dans les communautés ;
- Renforcer les cadres de dialogue et de collaboration multisectoriels entre les acteurs étatiques et non étatiques en vue d'une réduction des facteurs de risque face à l'extrémisme violent liés aux conflits

communautaires, aux défis sécuritaires et aux dialogues interreligieux ;

- Faciliter la prise en compte des besoins prioritaires des populations à la base et des zones à risque à l'extrémisme violent y compris la résolution des conflits communautaires.

D'une durée de 3 ans (septembre 2020 à août 2023), le projet cible les femmes et jeunes vulnérables de la région des Savanes, le CIPLEV et ses démembrements locaux, les élus locaux, les FDS, les médias ainsi que les partenaires techniques. C'est d'ailleurs dans le cadre de ce partenariat entre OSC, acteurs étatiques, partenaires techniques et financiers qu'est réalisée la SNPLEV. Les données collectées indiquent que ce projet est basé sur des besoins exprimés par le CIPLEV et les résultats des études menées par divers acteurs, y compris l'USAID au Togo.

Ces études ont permis d'identifier les zones considérées « à risque » ainsi que les facteurs de vulnérabilité à l'EV. Les constats de ces travaux ont contribué à la formulation dudit projet et l'identification des activités et cibles. Les ressources limitées et la durabilité ont toutefois été notées dans les entretiens comme étant les principaux défis de ce projet.

Programme d'appui à la prévention des conflits et de l'extrémisme violent dans les zones frontalières du Bénin, du Burkina et du Togo (PNUD-OIM)

L'objectif global de ce projet régional est de contribuer à l'amélioration de la résilience des populations des zones transfrontalières du Bénin, du Burkina Faso et du Togo face aux conflits communautaires et à l'extrémisme violent. Le projet vise à instaurer un environnement qui garantit que les femmes et les jeunes bénéficient d'une meilleure protection et soient suffisamment impliqués dans les mécanismes de dialogue local

tout en jouissant d'opportunités économiques viables. Le projet est la première initiative transfrontalière commune aux trois pays concernés et répond à une menace commune à ces États, à savoir la montée des conflits communautaires considérés comme des vecteurs potentiels de l'extrémisme violent.²⁶

Porté par le PNUD et l'OIM, le projet est initié dans le cadre du Fonds des Nations unies pour la consolidation de la paix, dont l'objectif est d'appuyer les pays sortant d'un conflit ou dans lesquels on estime qu'un conflit risque d'éclater ou de reprendre. Il a été formulé suivant un processus participatif sur la base de consultations nationales entre les trois pays et à l'intérieur de chaque État. Il a également bénéficié d'importantes données tirées de missions conjointes de terrain dans les localités ciblées. Les entretiens avec les autorités locales ainsi qu'avec des groupes cibles ont permis de saisir et de confirmer l'uniformité des défis au niveau sous-régional : une insécurité grandissante, des vulnérabilités prononcées dans le domaine socio-économique ainsi que l'existence de conflits notamment liés au foncier et à la transhumance. En raison de cela, l'un des objectifs du projet est de mettre sur pied un système transfrontalier d'alerte précoce des conflits communautaires et de la radicalisation.

Ce projet intervient à un double niveau régional et local, qui lui confère une dimension particulière. Les zones transfrontalières ont la particularité d'être excentrées des principaux centres de décision, difficiles d'accès et particulièrement peu munis en termes de provision des services publics. Les recherches de l'ISS dans le Sahel révèlent que les groupes extrémistes violents tirent profit des frustrations des populations et s'installent le plus souvent dans les zones excentrées ou frontalières, faiblement contrôlées par les pouvoirs publics, où le lien entre l'État central et les populations est distendu.²⁷

²⁶ Entretien avec le PNUD, Lomé, 07 mars 2021.

²⁷ Voir <https://issafrica.org/fr/iss-today/le-benin-peut-il-prevenir-la-propagation-regionale-du-terrorisme>.

Couvrant la période 2020-2022, le projet compte déjà certains acquis à son compte. Au Togo, cinq cadres préfectoraux de dialogues interreligieux ont été mis en place. De même, les bases du mécanisme transfrontalier d'alerte précoce des conflits communautaires et des risques de radicalisation ont été jetées à travers l'appui au CIPLEV et ses démembrements préfectoraux et

locaux comme mécanisme national dont 189 membres (dont 28 femmes) ont été formés.



Société civile et prévention

La société civile togolaise a connu un bouillonnement particulier dans le sillage du processus de libéralisation politique des années 1990. Son évolution est d'ailleurs restée très liée aux mutations du contexte politique. Si elle était surtout orientée vers l'extension des libertés publiques, ce qui justifiait un certain militantisme, elle s'est aujourd'hui diversifiée et spécialisée. Comme dans de nombreux pays de l'espace ouest-africain, les OSC togolaises représentent des organisations très diverses.

Maillon essentiel du lien entre gouvernement et population, les organisations de la société civile, dans leur diversité, ont toujours collaboré avec les partenaires techniques et financiers (PTF) dans la mise en œuvre de leurs programmes. Même si la prévention de l'extrémisme violent est récente au Togo, des projets bénéficiant de l'appui financier des PTF et mis en œuvre par la société civile existent. Il est cependant important de noter qu'il n'y a pas une pléthore d'interventions sur cette thématique, même si des interventions dans des domaines connexes (gouvernance, prévention des conflits, médiation communautaire etc.) participent peu ou prou à la prévention de la radicalisation et de l'EV. La majorité des projets prévus ont pour but de réduire des vulnérabilités à

l'extrémisme violent au Togo dans des localités considérées « à risque ».

Les interventions des OSC ciblent en général les filles, les femmes, les jeunes, les médias, le CIPLEV et ses démembrés locaux. Elles visent à renforcer la résilience du Togo face à l'extrémisme violent, promouvoir la cohésion sociale au sein des communautés locales et faciliter la création d'activités génératrices de revenus. Le principal défi dans la collaboration de la société civile avec les PTF sur la thématique est surtout lié au caractère récent de l'EV au Togo et de sa prévention. En raison de cela, un nombre réduit d'acteurs ont une compréhension nuancée du phénomène et ont du mal à développer les compétences requises. Ce défi explique au moins en partie la capacité limitée des OSC togolaises à capter les financements disponibles auprès des PTF présents au Togo et ouverts sur cette thématique.

Il existe cependant de nombreuses organisations dotées de connaissances intimes des dynamiques conflictuelles au niveau communautaire et qui sont engagées avec des partenaires techniques dans divers processus de résolution.²⁸ L'expertise développée par les OSC dans ces processus peut s'avérer cruciale dans la prévention de l'EV.

²⁸ Entretien avec le Centre pour le dialogue humanitaire, Lomé, 08 mars 2021.

Femmes, jeunes et prévention

Les jeunes et les femmes sont absents au sein de l'organe technique du CIPLEV, mais présents dans ses démembrements locaux. Selon l'arrêté portant organisation, mise en place et fonctionnement des comités locaux, il est prévu un représentant des organisations de jeunes et un représentant des organisations de femmes au sein des comités préfectoraux. En ce qui concerne les comités cantonaux, on y compte deux membres des coopératives des femmes et deux de celles des jeunes. Les comités locaux n'étant mis en place que récemment, il n'existe pas encore d'étude d'évaluation de leur impact. Cependant, il est important que la participation des jeunes et des femmes ne se limite pas qu'à la désignation de quelques représentants au sein des comités. Il serait utile de les doter d'outils de participation effective, afin que les préoccupations de ces couches de la société soient effectivement prises en compte à partir du niveau central également.

La plupart des programmes de prévention au Togo ciblent en particulier les filles, les femmes et les jeunes. Considérés comme vulnérables, ils font l'objet de campagnes de sensibilisation et de projets ayant pour objectif la création d'activités génératrices de revenus.

Le ciblage des jeunes et des femmes est une préoccupation du gouvernement togolais qui est bien antérieure à l'irruption de l'EV sur la scène nationale.²⁹ Depuis quelques années, le Togo a lancé des actions visant l'autonomisation des jeunes et des femmes par le truchement de mesures incitatives diverses. Il s'agit par exemple de la mise en place de l'ANADEM, une agence nationale qui s'occupe des femmes et des populations déshéritées. Le gouvernement a aussi créé un ministère de développement à la base chargé de l'emploi des jeunes. De plus, un programme national de développement (PND) a été adopté en Conseil des ministres en 2018 qui vise, entre autres, l'inclusion des jeunes et des femmes dans les politiques nationales de développement. De manière plus générale, les ministères compétents ont établi des critères d'attribution des marchés publics qui favorisent les entreprises dirigées par les jeunes et les femmes. Bien que ne relevant pas de politique spécifique de prévention de l'EV au Togo, ces différentes mesures contribuent directement ou indirectement à réduire les vulnérabilités des groupes et communautés à risque à l'EV.

²⁹ Entretien avec le leadership du CIPLEV, Lomé, 6 mars 2021.

Numérique et prévention

Le recours au numérique dans la prévention de l'extrémisme violent n'est pas encore réellement opérationnel au Togo. Le gouvernement et le parlement ont cependant pris la mesure des menaces inhérentes au recours croissant au numérique auxquelles les technologies de l'information exposent les citoyens. Ainsi une loi sur la cybersécurité et la lutte contre la cybercriminalité a été votée en 2018 au Parlement. Les services de maintien de l'ordre ont aussi recours au numérique pour réduire la cybercriminalité qui serait grandissante.³⁰

Le projet de résilience mis en œuvre par WANEP-Togo prévoit certes la mise en place d'un système d'alerte précoce informatisé. L'absence de programme utilisant le numérique dans la prévention peut en partie s'expliquer par le défi lié à la compréhension de la nature de la menace au Togo. En effet, l'analyse de la menace de l'EV au Togo, partagée par de nombreux décideurs rencontrés au cours de l'étude, semble indiquer que le recours au numérique n'est pas une priorité.

Ce constat pourrait par ailleurs évoluer au fur et à mesure de l'évolution de la menace au Togo.

Il faut noter cependant que le gouvernement et les organisations de la société civile ont de plus en plus recours aux nouvelles technologies dans un nombre de domaines accru qui inclut la lutte contre l'insécurité, la conduite des enquêtes judiciaires et des programmes spécifiques tels que la promotion des droits de l'homme. La police togolaise est en train de développer ses capacités d'enquête en matière de cybercriminalité. À cet égard, ils bénéficient souvent de renforcement de capacités et de dotation en matériels. L'ONG CACIT a mis en place une plateforme d'accès sur la défense des droits de l'Homme. Au moment où se conduisaient les entretiens à Lomé, un décret avait été pris pour la création de l'agence nationale de cybercriminalité.

³⁰ Entretien avec des officiers supérieurs de la police, Lomé, 1er mars 2021.

État de droit et prévention

Les données recueillies révèlent qu'il n'existe pas pour l'instant au Togo des interventions de prévention de l'extrémisme spécifiquement destinées au renforcement de la gouvernance démocratique à l'État de droit. Le caractère naissant de la thématique fait qu'il existe peu d'interventions diversifiées. Toutefois, certains acteurs estiment qu'en renforçant la gouvernance démocratique et l'État de droit, il serait possible de réduire ces vulnérabilités à l'extrémisme violent. En termes de recommandation pour une prise en compte de l'État de droit dans le cadre de la prévention de l'extrémisme, le renforcement des capacités des magistrats en charge des infractions liées au terrorisme devrait être envisagé. De plus, la thématique du renforcement de la gouvernance et de l'État de droit pourrait faire partie de la SNPLEV en cours d'élaboration. Actuellement, elle est abordée de façon classique dans le cadre de nombreux projets gouvernementaux ou non. Il s'agit par exemple des Maisons de justice, du guide de la citoyenneté, du projet de la

commission justice et paix mis en œuvre par des structures étatiques.³¹ Le projet des Maisons de la justice est une initiative présidentielle lancée pour dénouer les problèmes que la justice classique n'arrive pas à résoudre pour diverses raisons. Elles sont à cheval entre la justice classique et les mécanismes dits communautaires de gestion des conflits. Sept maisons de justice sont opérationnelles dans la région de la Kara, des Savanes et Maritime.

Par ailleurs, un ministère est chargé des droits de l'homme. Dans le cadre des activités civilo-militaires qui s'intensifient au Togo et de façon générale, les Forces armées togolaises (FAT) sont sensibilisées à l'État de droit et la bonne gouvernance.

³¹ Entretien avec WANEP Togo, Lomé, 4 mars 2021.

Initiatives à dimension régionale

Le Togo participe également à plusieurs mécanismes régionaux visant la prévention de l'extrémisme violent et la lutte contre la criminalité organisée.

Système d'information policière d'Afrique de l'Ouest (SIPAO) : Il vise à accroître l'échange d'informations et la coordination entre les services chargés de l'application de la loi dans les 16 pays membres de la Commission Économique des États de l'Afrique de l'Ouest, y compris le Togo. Financé par l'Union européenne et mis en œuvre par Interpol et la CEDEAO, l'espace d'échanges que ce cadre constitue a permis au Togo de bénéficier d'informations à temps pour mener des interventions et prendre des dispositions utiles sur son territoire.

L'Initiative d'Accra³² : Lancée en 2017, c'est un mécanisme de sécurité coopératif et collaboratif qui vise à prévenir la propagation de l'extrémisme violent à partir du Sahel et à lutter contre la criminalité transnationale organisée en zones frontalières. L'Initiative d'Accra est composée à ce jour du Bénin, du Burkina, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Togo. Elle repose sur trois axes que les États membres considèrent comme préventifs : le partage d'informations et de

renseignements; la formation du personnel de sécurité et de renseignement; et la conduite d'opérations militaires conjointes transfrontalières. Le Togo a pris part à deux opérations militaires dénommées Koudalgou. Elles ont permis de faire des interpellations et de perturber les activités des groupes criminels aux frontières. Par ailleurs, les rencontres périodiques des ministres en charge de la sécurité précédées des réunions techniques entre les chefs de sécurité et de renseignement ont non seulement permis aux acteurs des pays de se connaître, mais aussi de faire des recommandations aux États membres. C'est dans ce cadre qu'il a été décidé de mettre en place une zone tampon aux frontières des pays côtiers avec le Burkina pour éviter toute infiltration des groupes extrémistes violents. Cette recommandation a motivé, entre autres, la mise sur pied de l'opération Koundjoare, en 2018, qui se tient sur une bande militaire de 50 km.

Le Conseil de l'Entente : Le Conseil de l'Entente est la plus ancienne organisation intergouvernementale en Afrique de l'Ouest. Elle couvre une zone à cheval sur le Sahel et le littoral ouest-africain. Conformément à sa mission de veille politique et de coopération sécuritaire, l'organisation œuvre depuis 2016 au maintien de la

³² S Kwarkye, EJ Abatan ET M Matongbada, L'Initiative d'Accra peut-elle prévenir le terrorisme dans les États côtiers de l'Afrique de l'Ouest ?

<https://issafrica.org/fr/iss-today/initiative-daccra-peut-elle-prevenir-le-terrorisme-dans-les-etats-cotiers-de-lafrique-de-louest>, 2019.

paix et à la prévention de l'extrémisme violent, notamment à travers la concertation entre les experts chargés des questions de sécurité de ses membres, l'identification des bonnes pratiques, le renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité. Le Conseil de l'Entente a fait l'option stratégique de mettre l'accent sur la prévention de l'extrémisme violent à travers l'organisation d'ateliers régionaux de partage d'analyses et d'expériences (Abidjan, 2018 ; Ouagadougou, 2019 ; Lomé, prévu en 2021) en partenariat avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de la Suisse. Chaque année, il organise également la réunion ordinaire des experts et ministres en charge de la sécurité et des frontières de l'Espace Entente. Ces rencontres ont permis aux représentants des États, dont le Togo, de mieux se connaître, d'établir des relations pouvant faciliter l'échange d'informations en temps réel et d'apprendre des expériences de leurs homologues, notamment ceux du Sahel en matière de prévention et lutte contre l'extrémisme violent.

Une directive communautaire en matière de PVE a été adoptée par le Conseil des ministres de l'Espace Entente. Elle détermine un ensemble de lignes directrices sur la prévention de l'extrémisme violent, en particulier dans les zones frontalières, espace d'intégration entre les États membres, sur la base du triptyque : sécurité-démocratie-développement. La Directive met l'accent sur les politiques nationales de défense et de sécurité, le développement équilibré des territoires des États membres, le renforcement de la décentralisation comme politique institutionnelle de gestion des questions sécuritaires.

Le projet de directive a été examiné par les Experts qui ont apporté plusieurs amendements notamment sur :

- La définition du renseignement ;
- La nécessité d'insister sur le maillage du territoire pour remédier au sentiment d'abandon au sein des communautés frontalières ;
- La nécessité d'insister sur l'amélioration de la politique de communication entre les FDS et les populations.

Évaluation des programmes

Les projets et programmes de prévention menés par les institutions nationales, les partenaires de développement et la société civile sont trop récents pour être évalués. L'installation et la formation des Comités locaux du CIPLEV, débutées en 2019, sont en réalité des activités de mise en place du dispositif du CIPLEV sur toute l'étendue du territoire telles que définies par les arrêtés pris par le gouvernement. Une évaluation proprement dite des installations et du fonctionnement dans les trois régions n'a pas encore été menée. Cependant, le CIPLEV a, dans une démarche d'auto-évaluation, identifié les défis liés au fonctionnement des comités locaux mis en place. Par ailleurs, des sessions de retour d'expériences à la suite des installations dans les régions ont permis de prendre des mesures pour améliorer les prochaines activités. C'est dans ce cadre que des personnels d'appui ont été recrutés et mis à disposition des Comités locaux pour faciliter la remontée des données du terrain. Les entretiens révèlent qu'il devient important d'effectuer un exercice d'évaluation du fonctionnement des comités locaux, plus de deux ans après la première installation dans la région des Savanes. Une telle démarche permettra d'identifier les points positifs et aspects à améliorer du dispositif. Ceci d'autant plus que des craintes sont notées dans le fonctionnement de ces comités locaux. Il s'agit d'une part du fait que les outils de remontée d'informations des comités locaux vers le niveau central ne seraient pas forcément bien définis. D'autre part, les personnels d'appui mis à disposition des comités locaux, pour faciliter la

collecte d'informations et cette remontée au niveau central, seraient perçus par la population comme des agents de renseignements. Ce qui crée des réticences à collaborer et la méfiance dans certains cas au sein de la population. Ce dernier aspect enlèverait le sens premier des comités locaux qui sont constitués de membres volontaires de la communauté.

En complément aux actions du CIPLEV, le ministère de l'Intérieur et de la protection civile ainsi que les Forces armées Togolaises mènent des actions civilo-militaires dans des localités du pays. Ces actions sont menées dans le cadre de l'opération Koundjoare dans la région des Savanes ou sont des interventions de renforcement du lien FDS-Population. Elles n'ont pas également fait l'objet d'évaluation de façon précise afin d'identifier des leçons apprises et points d'amélioration.

En ce qui concerne les initiatives menées par les partenaires au développement et la société civile, elles n'abordaient pas de façon spécifique la prévention du phénomène. Les actions portaient sur la cohésion sociale, la prévention et la gestion des conflits, entre autres. Elles le sont toujours, mais mettent l'accent sur la réduction des vulnérabilités à l'extrémisme violent dans les zones considérées « à risque », plus précisément la région des Savanes. La majorité ayant débuté en 2021, il est difficile d'avoir des résultats d'une évaluation. Cependant certains programmes, dont le projet mené par le WANEP-Togo, ont prévu une évaluation.

Enjeux et défis de la mise en œuvre des programmes

Plusieurs défis et enjeux sont notés dans la mise en œuvre des interventions menées aussi bien par les acteurs étatiques que les partenaires de développement et la société civile. Certains d'entre eux sont communs.

D'abord, les acteurs impliqués dans la prévention sont confrontés à un défi de compréhension du phénomène de l'extrémisme violent dans le contexte togolais. L'absence d'attaque et de présence confirmée des GEV sur le territoire ne permet pas d'appréhender de façon précise la nature de la menace dans le contexte du Togo. De plus, tous les acteurs n'ont pas une lecture basée sur des données empiriques des acteurs, des modes opératoires et des stratégies de mobilisation des ressources humaines (femmes et hommes), logistiques et financières des GEV opérant au Sahel précisément au Burkina, pays frontalier du Togo. Ces constats justifient les interventions menées dont l'efficacité à traiter des facteurs réels de vulnérabilité à l'EV reste à être mise au test de la réalité. Ce défi impacte également les capacités des acteurs à mener des actions de prévention de façon efficace.

Ensuite, la coordination des actions de prévention menées par les acteurs, étatiques ou non, se pose. Au moment où les entretiens se déroulaient à Lomé, il existait plusieurs projets de prévention de l'EV qui se mettaient en place pour cibler la région des Savanes et pratiquement les mêmes populations. Certains interlocuteurs ont déploré l'absence d'un cadre informel d'échanges pour les acteurs intervenant dans la PREV. Au cours du second trimestre de 2021, ce cadre a été mis en place par le CIPLEV.

Au nombre des défis et enjeux relatifs aux interventions menées par les acteurs étatiques, on peut en dénombrer deux. Premièrement, il existe au moins 3 différents types de comités locaux dans les régions du pays placés sous la tutelle de divers structures et ministères. Ces comités ont pour finalité le renforcement de la cohésion et la consolidation de la paix. Ils sont pour la plupart composés des mêmes acteurs notamment les élus locaux, les représentations des femmes, des jeunes, des confessions religieuses, etc. Ceci soulève un défi de coordination et de synergie d'actions entre ces comités mis en place par les acteurs étatiques dans les mêmes régions avec une finalité

commune. Dans les entretiens, il a été relevé que parfois les comités n'échangent pas toujours sur les activités qu'ils mènent et abordent des thématiques similaires dans les mêmes localités. Deuxièmement, la mise à disposition des personnels d'appui aux comités locaux dans les régions de la Savane, de la Kara et Centrale pourrait paradoxalement entraver l'efficacité du dispositif du CIPLEV et faire perdre le sens premier

à ce mécanisme. Les données collectées relèvent que des personnels d'appui seraient perçus comme des enquêteurs de l'État dans ces localités. Cette perception des populations fait qu'elles sont réservées et réticentes à collaborer.



Leçons apprises

Malgré le caractère récent de la prévention de l'extrémisme violent au Togo, des leçons peuvent être tirées des mesures étatiques et non, déjà prises :

La volonté politique et l'investissement des acteurs étatiques dans la prévention. Les autorités togolaises ont très tôt adopté une approche anticipative face au risque d'expansion de l'extrémisme violent. Ceci s'est traduit par l'adhésion à l'Initiative d'Accra en septembre 2017, la mise en place de l'opération Koundjoare en septembre 2018 pour éviter toute infiltration sur le territoire et en mai 2019, la mise en place du CIPLEV. Le Comité interministériel rend compte à un comité de suivi composé de divers ministres qui prennent des mesures visant à réduire sensiblement la vulnérabilité du pays à l'EV. En complément de ces dispositifs, les FAT mènent depuis 2018 des actions civilo-militaires pour renforcer le lien entre État-population. Le Chef de l'État Togolais a effectué plusieurs fois des visites dans la région des Savanes pour échanger avec les démembrés locaux du CIPLEV et les éléments des FAT.

L'approche inclusive et holistique dans la prévention de l'extrémisme violent. La mise en place du CIPLEV et des démembrés locaux (préfectoraux et cantonaux) dans 3 des 5 régions du Togo est une innovation dans la sous-région ouest-africaine. Ce mécanisme inclut une double approche verticale (de la communauté locale aux instances de décision) et horizontale (la plupart des départements ministériels et toutes les couches

sociales). La nature de ce dispositif permet à tous les acteurs qui le composent d'avoir une compréhension partagée de la menace de l'extrémisme violent au Togo. Par ailleurs, la mise à disposition des personnels d'appui auprès des comités locaux permet la remontée des informations de façon mensuelle.

Le partage d'analyses et d'expériences sur la PREV avec des pays du Sahel et de la côte ouest-africaine. Le CIPLEV a collaboré avec plusieurs partenaires afin de parvenir à une meilleure compréhension du phénomène dans la région sur la base des leçons apprises au Sahel et dans la région de l'Afrique de l'Ouest. En 2019 et 2020, le CIPLEV s'est approprié les études menées par l'USAID, le PNUD-Togo et ses partenaires ainsi que l'Union européenne sur l'extrémisme violent au Togo. Par ailleurs, depuis 2019, le CIPLEV a eu des sessions de partage d'expériences et d'analyses avec diverses organisations, dont l'ISS et l'OIM, entre autres, pour apprendre des bonnes pratiques en termes de PREV et lutte contre l'extrémisme violent dans d'autres contextes. Le CIPLEV a également mené une mission au Bénin pour apprendre de l'expérience de l'Agence béninoise de gestion intégrée des espaces frontaliers (ABeGIEF). Ces différents cadres de partage d'analyses et d'expériences ont permis aux membres du CIPLEV de parvenir à une meilleure compréhension de l'EV et de mieux conceptualiser les mesures en tenant compte des bonnes pratiques et erreurs en matière de PREV et luttent contre le terrorisme dans ces espaces.

Conclusion et pistes d'action

L'extrémisme violent au Togo se manifeste pour le moment par des attaques aux portes du pays dans des localités du Burkina. Le phénomène se manifeste également par des incursions des éléments appartenant aux groupes extrémistes violents qui auraient été arrêtés et remis au Burkina. La prévention de ce phénomène est récente dans ce pays. Elle se décline en deux composantes complémentaires que sont le CIPLEV et l'opération Koundjoare dans la région des Savanes. Les données collectées révèlent que des actions supplémentaires devraient être envisagées.

Fournir des efforts pour plus de coordination afin d'éviter les duplications et mutualiser les ressources et actions. Il existe un risque que tous les acteurs se tournent vers la PREV, notamment les partenaires de développement et la société civile.

Évaluer les dispositifs étatiques après plus de deux ans de mise en œuvre. L'opération Koundjoare et le CIPLEV sont des dispositifs étatiques pour la PREV qui existent depuis plus de deux ans. Afin d'améliorer ces deux dispositifs pour qu'ils ne deviennent pas obsolètes, de s'assurer de leur efficacité et d'apprendre des bonnes pratiques ainsi que des erreurs, il est important de faire un état des lieux et d'identifier les succès, les défis, les mesures correctives appliquées, les perspectives et de formuler des recommandations.

Inclure les femmes et les jeunes. Si l'effort de représentativité des personnes désignées au sein

du CIPLEV est bien réel, leur contribution effective aux actions du Comité devra être encouragée. L'implication de certains acteurs et couches sociales, dont la société civile, les représentants des femmes, des jeunes et même des personnes-ressources, devrait aller au-delà du seul critère de représentativité. Ces acteurs devraient être impliqués dans la conception et la mise en œuvre d'actions sur le terrain, au plus près des communautés, et devraient également être associés au suivi et à l'évaluation des projets.

Appréhender et avoir une compréhension partagée de l'EV dans le contexte togolais afin d'éviter des confusions et amalgames. Les données indiquent que pour bon nombre d'acteurs, y compris étatiques, qu'une prise de conscience du risque de l'EV a été prise suite à la crise politique de 2017 et aux manifestations dans la région de la Kara. Cette lecture du phénomène pourrait limiter la possibilité d'avoir une image large et précise de l'EV. Les amalgames entre extrémisme violent et contestation politique constituent un risque pour le pays. Il importe d'avoir une compréhension basée sur des données empiriques de l'extrémisme violent afin d'éviter de faire des amalgames.

Développer une stratégie claire pourrait permettre d'avoir une compréhension partagée à condition que tous les acteurs soient consultés et que la contribution de chacun d'eux soit bien définie

dans le plan d'action. À cet effet, il serait utile de faire un bon diagnostic de ce qu'est l'EV et ne pas verser dans le prisme religieux. Il est aussi important de savoir que le phénomène est dynamique et donc une stratégie trop rigide pourrait s'avérer obsolète.

Investir davantage dans la réduction des vulnérabilités au sein des communautés locales.

Des interventions en cours sont menées par des acteurs étatiques et non pour réduire la vulnérabilité du pays à l'EV. Davantage d'investissements coordonnés doivent être consacrés à la réduction des vulnérabilités en ciblant les zones à risque et en intervenant sur des demandes venant de la population. Il s'agit de répondre réellement et en temps utile à leurs besoins. Par ailleurs, prévenir l'EV ne signifie pas que les interventions doivent être des projets spécifiques à l'EV. Celles déjà menées par les ONG dans d'autres secteurs permettent de réduire les vulnérabilités à l'EV et de prévenir l'EV. Il importe que les ONG et les acteurs étatiques tout en se focalisant sur leur domaine de compétence, contribuent à la PREV.

Les études menées par l'ISS et d'autres centres de recherche sur l'extrémisme violent dans le Sahel et le bassin du lac Tchad révèlent que les GEV exploitent les vulnérabilités individuelle, structurelle, économique, sociale et politique pour recruter et s'établir. Ils préfèrent les espaces où l'État est absent et où le lien entre ce dernier et la population est distendu. Cela suppose que les actions de PREV sont en réalité des interventions visant à traiter ces vulnérabilités. Dans ce contexte, les partenaires de développement, la société civile et l'État devront chercher à améliorer l'offre de service aux populations, mener des actions pour gagner leur sympathie et répondre à leurs besoins (eau, santé, éducation, etc.) de façon efficace et durable.

Créer des programmes numériques de prévention.

Cela permettrait d'atteindre une base large de personnes vulnérables et de partager les données empiriques pouvant faciliter la compréhension contextuelle et sans amalgames de l'extrémisme.

BIBLIOGRAPHIE

- JM Berger, Researching Violent Extremism. The State of Play. Resolve Network, June 2019.
- Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent. Rapport du Secrétaire général des Nations unies, A/70/674, 24 décembre 2015.
- S Kwarkye, EJ Abatan, M Matongbada, L'Initiative d'Accra peut-elle prévenir le terrorisme dans les États côtiers de l'Afrique de l'Ouest ? <https://issafrica.org/fr/iss-today/linitiative-daccra-peut-elle-prevenir-le-terrorisme-dans-les-etats-cotiers-de-lafrique-de-louest>, 2019.
- PDN Noviekou, PS Handy, EJ Abatan, M Matongbada, Le Togo à l'épreuve de la menace terroriste <https://issafrica.org/fr/iss-today/le-togo-a-lepreuve-de-la-menace-terroriste>, 2019.
- W Assanvo, B Dakono, LA Théroux-Bénoni et I Maiga, Extrémisme violent, criminalité organisée et conflits locaux dans le Liptako-Gourma, <https://issafrica.org/fr/recherches/rapport-sur-lafrique-de-louest/extremisme-violent-criminalite-organisee-et-conflits-locaux-dans-le-liptako-gourma> 2019.
- S Kwarkye, Briser les chaînes d'approvisionnement des groupes terroristes en Afrique de l'Ouest, <https://issafrica.org/fr/iss-today/briser-les-chaines-dapprovisionnement-des-groupes-terroristes-en-afrique-de-louest>, 2020.
- W Assanvo, E J Abatan et M Matongbada, La prévention du terrorisme au Bénin et au Togo doit être fondée sur des données probantes, <https://issafrica.org/fr/iss-today/la-prevention-du-terrorisme-au-benin-et-au-togo-doit-etre-fondee-sur-des-donnees-probantes>, 2021.
- Études confidentielles consultées par les auteurs.
- Décret NO CD19.046/PR portant création, attributions, organisation et fonctionnement du comité interministériel de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (CIPLEV).
- Arrêté interministériel N° 0 2 4 5 = MSPC/MATDCL Portant mise en place, organisation et fonctionnement des comités locaux de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (CLPLEV).
- Arrêté NO 0246/MSPC-CAB Portant nomination des membres du comité interministériel de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (CIPLEV).

LISTE DES ENTREVUES

Acteurs institutionnels

Conseil de l'Entente 12

Initiative d'Accra 16

Secrétariat général du ministère de la Sécurité et de la protection civile/P Comité interministériel de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (CIPLEV) 36

État-Major Général des Forces armées Togolaises 24

Direction Générale de la Police Nationale

Gendarmerie nationale

Préfecture d'Assoli

Société civile

WANEP Togo

Michel Douti, Consultant principal pour l'élaboration de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre l'EV

Haut conseil pour la réconciliation et l'unité nationale (HCRUN)

Partenaires régionaux et internationaux

Ambassade des États-Unis d'Amérique

Délégation de l'Union européenne au Togo

PNUD Togo