Protection civile dans le littoral ouest africain :

Besoins et interventions au Bénin et au Togo

Nonviolent Peaceforce

Aout 2026



Visite de l'équipe NP au Ministère des Affaires étrangères à Cotonou, Bénin.
© 2026 Nonviolent Peaceforce

CONTACT

FELICITY GRAY
RESPONSABLE MONDIAL DES POLITIQUES ET DU PLAIDOYER
FGRAY@NONVIOLENTPEACEFORCE.ORG

Résumé exécutif

Entre juin et septembre 2026, Nonviolent Peaceforce (NP) a mené une étude sur les besoins et les dynamiques en matière de protection des civils et de consolidation de la paix au Togo et au Bénin, ainsi que dans l'ensemble de la sous-région. Cette étude a compris une mission de terrain dans ces deux pays en août 2026, ainsi que des recherches documentaires et des entretiens menés par l'équipe de recherche tout au long de cette période. Cette exploration s'inscrit dans le contexte complexe du Sahel, où l'extrémisme violent progresse plus rapidement que dans toute autre région d'Afrique depuis dix ans. En 2024, 51 % des décès liés au terrorisme dans le monde ont eu lieu dans cette région.[1] Une série de coups d'État au Sahel central (Mali, Burkina Faso, Niger) a depuis fait disparaître l'essentiel de l'attention internationale et rendu plus opaque encore le sort des civils pris au piège de la violence. En l'absence de mécanismes régionaux et internationaux efficaces de résolution des conflits, la violence s'est progressivement étendue plus au sud, vers les pays du littoral.

Le Togo et le Bénin ont été choisis comme sites de recherche de terrain pour cette évaluation parce qu'ils se situent plus en amont de cette trajectoire de violence que les zones les plus touchées, notamment celle du Liptako-Gourma. La menace est significative et croissante, mais il reste encore une marge de manœuvre pour travailler avec les communautés, les gouvernements et les armées avant qu'elle ne se prenne un tournant semblable au Sahel central. Les deux pays gèrent la menace différemment, et cette note les traite comme deux cas distincts plutôt que comme un ensemble homogène. Le Togo a maintenu une réponse fortement centralisée et militarisée, pilotée par un seul organe étatique (le PURS) qui fait office de point de passage obligé pour la plupart des acteurs extérieurs. Un passé de violence d'État y fait que la population, dans sa majorité, ne fait pas confiance à l'armée ni à la police, et les informations sur la menace ont tendance à être retenues plutôt que partagées. Le Bénin, confronté à la menace plus tardivement, y a répondu de façon plus décentralisée et désordonnée, à travers plusieurs programmes distincts et moins de contrôle centralisé. Le pays se montre nettement plus ouvert à l'engagement des acteurs internationaux sur les questions de sécurité : là où le Togo a tendance à tenir la menace sous silence, le Bénin relève davantage d'une gestion discrète que d'une véritable dissimulation.

Six dynamiques structurelles traversent les résultats de l'étude et se renforcent mutuellement. Les deux pays ont opté pour une réponse axée en priorité sur le militaire. Les civils sont sollicités tant par l'État que par les groupes armés pour obtenir des renseignements, mais sont rarement considérés comme des acteurs pouvant façonner la réponse censée les protéger. Les communautés pastorales, en particulier les éleveurs peuls, font l'objet d'une suspicion disproportionnée et sont de plus en plus criminalisées pour avoir poursuivi leurs routes de transhumance traditionnelles. Sur le terrain, cela se traduit de façon concrète : des civils pris pour cible par les deux camps, soupçonnés d'aider l'autre ; des tensions entre les personnes déplacées et les familles d'accueil qui les prennent en charge ; des moyens de subsistance ruraux perturbés par les couvre-feux et les points de contrôle ; et un brouillage du statut de combattant et de civil à mesure que les groupes d'autodéfense sont intégrés dans les structures de sécurité formelles.

Au terme de son évaluation, NP soutient qu'il existe encore une fenêtre étroite pour un travail axé sur la prévention et mené par les civils, avant que la violence ne s'aggrave davantage. Cela suppose

[1] https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/violent-extremism-sahel

de protéger les personnes qui animent les réseaux d'alerte précoce sur le terrain, et non uniquement les informations qu'elles produisent ; de réorienter la programmation pour l'éloigner de son cadre actuel, centré par défaut sur le militaire ; de résister à la tentation de militariser l'autoprotection civile ; et de développer des outils pratiques de réduction des risques pour les moments où la prévention échoue.

Méthodologie

Cette note s'appuie sur 24 entretiens avec des informateurs clés (KII) menés lors de la mission de terrain effectuée en août 2026 au Togo et au Bénin, ainsi que sur une recherche documentaire préliminaire synthétisant les travaux de recherche accessibles au public, les données de suivi des conflits et l'analyse des politiques, et sur des entretiens de suivi réalisés entre juin et septembre 2026. Les personnes interrogées provenaient d'organisations locales de la société civile, de réseaux nationaux d'ONG, d'ONG internationales, d'agences des Nations unies et d'organismes internationaux, de gouvernements donateurs et d'acteurs liés aux pouvoirs publics engagés dans des processus de dialogue civilo-militaire et communautaire.

Cette évaluation avait un caractère exploratoire et visait davantage à écouter et à apprendre qu'à concevoir un programme. Elle n'avait pas pour objectif de préparer NP à la mise en place immédiate d'un programme national dans l'un ou l'autre de ces pays, mais plutôt d'explorer les pratiques en matière de protection des civils au-delà de la zone d'intervention actuelle de NP. Elle contribuera également à mieux cerner l'ensemble des pistes innovantes grâce auxquelles NP pourrait soutenir à l'avenir les efforts de protection des civils à l'échelle mondiale, notamment par le biais d'un appui technique, d'un accompagnement, d'un échange de connaissances et de la création de coalitions régionales.

Nous avons mené une évaluation préalable des risques qui ont permis d'identifier, parmi les pays côtiers, des régions touchées par le conflit classées en « zone rouge » par de nombreux avis aux voyageurs, notamment ceux émis par les gouvernements nationaux, ces derniers exprimant une préoccupation particulière quant à la sécurité du personnel étranger facilement identifiable. La collecte de données s'est donc déroulée à Lomé, au Togo. Elle a été complétée en tirant parti de la nationalité béninoise d'un membre de l'équipe pour mener un nombre limité d'entretiens à Parakou, une localité située en dehors du centre politique et comptant parmi les dernières zones accessibles à proximité de la ligne de front. Trois entretiens y ont été menés, respectivement avec un chef religieux, un ancien collaborateur d'une ONG et une habitante.

Dans l'ensemble, cette évaluation n'a donné lieu qu'à un nombre limité d'entretiens directs avec des civils et des communautés touchées. Par conséquent, les menaces, les besoins et les points de vue qu'ils ont eux-mêmes identifiés ne sont pas réellement reflétés, dans leurs propres mots, dans le reste de cette note.

Au cours des entretiens, l'équipe d'évaluation de NP a demandé aux interlocuteurs issus d'institutions ou liés au gouvernement leur évaluation des menaces sécuritaires liées à l'extrémisme violent, tant au niveau national que régional ; leur évaluation des besoins de protection auxquels sont confrontées les communautés avec lesquelles ils travaillent, ainsi que les facteurs qui les sous-

tendent ; les structures de protection au niveau communautaire, les stratégies d'adaptation et les mécanismes d'alerte précoce déjà en place, ainsi que leurs lacunes; et la manière dont le fonctionnement des réponses apportées par l'État, l'armée et la communauté internationale est perçu. Il est important de noter aussi que la grande majorité des entretiens ont été menés en français.

Dans cette optique, il est important de souligner certaines limites de cette évaluation, notamment :

- Le travail de terrain s'est limité au Togo et au Bénin ; l'évaluation du Ghana et de la Côte d'Ivoire repose sur une recherche documentaire plutôt que sur des entretiens directs, de sorte que les comparaisons entre les quatre pays doivent être interprétées en tenant compte de cette asymétrie.
- Les femmes étaient globalement sous-représentées parmi les personnes interrogées ; tout travail de suivi dans ces contextes devrait s'attacher à mettre davantage en évidence les points de vue des femmes.
- Cette évaluation s'appuie principalement sur des entretiens avec des acteurs institutionnels – organisations internationales, ONG internationales, réseaux nationaux d'ONG et représentants des bailleurs de fonds et n'a pas permis un engagement direct approfondi avec les civils touchés par le conflit eux-mêmes ; les menaces et les besoins identifiés par les membres des communautés sont donc largement représentés de manière indirecte, à travers l'interprétation d'acteurs intermédiaires.



Visite de l'équipe NP auprès du Collectif des Associations Contre l'Impunité au Togo (CACIT) à Lomé, Togo.
© 2026 Nonviolent Peaceforce

Précision terminologique

Les termes « extrémisme violent », « terrorisme » et « djihadisme » font l'objet de controverses, et nous les utilisons avec prudence dans la présente note. L'ONU elle-même n'en propose pas de définition figée. Dans le Plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent (A/70/674, 2015), ce terme est explicitement présenté comme ouvert : « L'extrémisme violent est un phénomène hétérogène, sans définition claire. Il n'est ni nouveau, ni propre à une région, une nationalité ou un système de croyances en particulier ». Même au sein du système des Nations unies, les États membres n'ont pas réussi à s'accorder sur une définition commune du « terrorisme », et le Secrétaire général a mis en garde contre le fait que des définitions trop larges du terrorisme ou de l'extrémisme violent sont souvent utilisées pour criminaliser les actions de groupes d'opposition, d'organisations de la société civile et de défenseurs des droits de l'homme, et que les gouvernements ne devraient pas s'en servir comme prétexte pour réduire au silence les critiques. En tant qu'organisation de paix non violente et décoloniale, nous sommes conscients que ce lexique a souvent été utilisé de manière à racialiser, à « altériser » et à « sécuritariser » des populations et des régions entières, en particulier au Sahel et en Afrique de l'Ouest, plutôt que de mettre en lumière les réalités vécues par les personnes les plus touchées. C'est pourquoi notre utilisation de ces termes dans cette note est pragmatique et non pas définitoire. Nous les adoptons lorsque cela est nécessaire pour nous situer dans la littérature existante en matière de sécurité et de politiques publiques, tout en veillant à ne pas reproduire les a priori qui y sont ancrés. Nous revenons sur cette question dans la section « Principales conclusions », où elle a été directement soulevée lors des entretiens avec les personnes interrogées.

Contexte régional

Figure 1: Coastal West Africa



La situation au Sahel est sombre. Au cours des dix dernières années, cette région a connu la croissance la plus rapide de l'extrémisme violent de toute l'Afrique.[2] Rien qu'en 2024, 51 % des décès liés au terrorisme mondial ont eu lieu au Sahel. Les groupes armés prennent systématiquement

[2] https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/violent-extremism-sahel

pour cible des lieux de vie civils, tels que les marchés, les écoles, les centres de santé et les habitations.[3] La région abrite également des réseaux complexes d'économies criminelles et est le théâtre de conflits entre agriculteurs et éleveurs pour des terres et des ressources en eau de plus en plus rares en raison des effets du changement climatique mondial.

Les enjeux pour les civils et les communautés de cette région sont considérables : l'ampleur des souffrances est comparable à celle des zones de conflit les plus graves au monde, mais le Sahel ne bénéficie que d'une infime partie de l'attention internationale. Selon l'OCHA des Nations unies, la région compte plus de 26 millions de personnes ayant besoin d'aide en 2026.[4] Cependant, alors que Gaza, l'Ukraine et le Soudan ont à eux trois absorbé près d'un quart de l'ensemble des financements humanitaires mondiaux en 2025, les opérations humanitaires menées dans le Sahel restent gravement sous-financées. Le Burkina Faso, par exemple, est décrit comme étant confronté à la pire crise humanitaire de son histoire, un Burkinabé sur quatre ayant besoin d'aide.[5]

La situation politique régionale aggrave également la situation sécuritaire. Depuis 2020, une succession de coups d'État et de changements de gouvernement anticonstitutionnels (au Mali [à deux reprises], au Burkina Faso [à deux reprises] et au Niger) a entraîné le démantèlement de toutes les principales présences internationales en matière de sécurité dans la région. Elle a également mis en évidence les limites d'une décennie d'interventions fortement axées sur la sécurité et la lutte contre le terrorisme (qu'il s'agisse des opérations françaises Barkhane, de la Force du G5 Sahel, des missions de formation de l'UE ou de la MINUSMA), qui n'ont pas réussi à enrayer l'expansion des groupes armés ni à réduire les souffrances des civils. L'Africa Corps russe a également cherché à exploiter une grande partie de ce vide, mais les attaques contre les civils perpétrées par les forces de sécurité des juntes et leurs partenaires sécuritaires n'ont fait que s'intensifier au fil des ans. En d'autres termes, la prolifération des acteurs armés et des armes ces dernières années ne s'est pas traduite par une plus grande sécurité pour les civils ; au contraire, ceux-ci sont devenus des cibles de plus en plus systématiques, pris entre les groupes djihadistes, les forces de sécurité de l'État et les paramilitaires étrangers, chacun opérant avec une impunité croissante.

Les coups d'État successifs ont également fait s'effondrer l'architecture de la surveillance internationale au Sahel. Les trois États du Sahel central ont été suspendus de l'Union africaine et se sont officiellement retirés de la CEDEAO en janvier 2025, après avoir formé leur propre « Alliance des États du Sahel ». Au niveau des Nations unies, il n'existe plus aucun mécanisme de surveillance spécifique du Conseil de sécurité consacré aux atteintes causées à la population civile au Sahel. Les juntes ont restreint l'accès de la presse, ce qui signifie que l'ampleur réelle de la violence est très certainement supérieure à ce qui est consigné. La région est, en effet, désormais sous le voile de l'obscurité en matière de contrôle international, de responsabilité et, de plus en plus, d'attention de la part des bailleurs de fonds.

Pendant ce temps, la crise s'étend. Les attaques dans les États côtiers que sont le Togo, le Bénin et le Ghana ont considérablement augmenté à mesure que les groupes armés progressaient vers le sud, cherchant à exploiter les mêmes lacunes en matière de gouvernance et les mêmes mécontentements au sein des communautés qui leur avaient permis de s'étendre dans le Sahel central. Le Bénin est le pays le plus touché, les attaques dans ses zones frontalières du nord ayant été multipliées par huit environ depuis 2021, tandis que le Togo a connu en 2024 sa pire année en matière de terrorisme jamais enregistrée, avec un léger recul des incidents depuis.[6]

---

[3] https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/violent-extremism-sahel

[4] https://donare.info/en/emergencies/sahel_crisis

[5] https://donare.info/en/emergencies/sahel_crisis

[6] https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Main_media/20250207_ACAPS_Briefing_Note_Benin_-_Conflict_in_Alibori_and_Atacora_.pdf ; https://afriquexxi.info/No-Peace-No-Bread-Northern-Togo-in-the-Grip-of-a-Three-year-State-of-Emergency

	Togo	Bénin
Région principalement touchée	Région des Savanes	Départements d'Alibori et d'Atacora
Localités/axes les plus touchés	Préfectures de Kpendjal et de Kpendjal-Ouest (les plus touchées) ; propagation depuis 2024 vers les préfectures de Tône et d'Oti/Sud-Oti, le long de l'axe Cinkassé–Mandouri	Alibori : Point Triple, Kofouno, Banikoara, Karimama, Malanville ; Atacora : Tanguiéta, Natitingou, Kérou, Kouandé concentrée autour du complexe de parcs W-Arly-Pendjari (WAP)
Groupes armés principaux	Des militants liés au JNIM opérant depuis la province de Kompienga au Burkina Faso, de l'autre côté d'une frontière commune poreuse	Le JNIM et la Province du Sahel de l'État islamique (ISSP), basés dans le sud-est du Burkina Faso et le sud-ouest du Niger, utilisent le complexe du parc W comme refuge transfrontalier
Nom de l'opération militaire nationale de lutte contre le terrorisme	Opération Koundjoare	Opération Mirador

En matière de coopération régionale, les États côtiers d'Afrique de l'Ouest se sont également distingués par leur volonté d'affronter cette menace collectivement plutôt qu'au seul niveau national. L'Initiative d'Accra en est l'expression la plus claire. Il s'agit d'un mécanisme de sécurité régional autofinancé qui rassemble le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo afin de coordonner leur réponse aux répercussions du Sahel.

L'Initiative d'Accra

Lancée en septembre 2017 par le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo, l'Initiative d'Accra est un mécanisme de sécurité coopératif et autofinancé visant à prévenir la propagation vers le sud de l'extrémisme violent en provenance du Sahel et à lutter contre la criminalité organisée dans les zones frontalières. Elle repose sur trois piliers : 1) le partage de renseignements et d'informations, 2) la formation des forces de sécurité et les opérations militaires transfrontalières conjointes, 3) la coordination assurée par des points de contact nationaux et un coordinateur central basé au Ghana.

Bien qu'elle constitue un bon exemple de coopération régionale, cette initiative serait toutefois confrontée à plusieurs défis structurels. Par exemple, ses opérations militaires conjointes ont été sporadiques et de courte durée, ce qui signifie que tout effet perturbateur sur les groupes armés a tendance à être temporaire, l'insécurité resurgissant entre deux opérations. Les États membres disposent également de capacités de renseignement inégales et d'architectures de sécurité intérieure différentes, ce qui complique la coordination : tous ne disposent pas d'une gendarmerie, par exemple, et les barrières linguistiques entre l'anglais et le français entre le Ghana et ses partenaires francophones ont parfois entravé la communication.

Observations générales

Cette section présente six facteurs structurels spécifiques au Togo et au Bénin qui ont été identifiés lors de l'évaluation sur le terrain : la propagation de la criminalité organisée depuis le Nigeria ; le décalage entre l'histoire limitée des deux pays en matière de violences à grande échelle et la rapidité avec laquelle ils se sont tournés vers des réponses privilégiant l'intervention militaire ; la nature incertaine et potentiellement changeante des objectifs réels des groupes armés ; l'invisibilisation structurelle des civils et de leurs stratégies d'adaptation ; la criminalisation et la marginalisation des communautés pastorales, en particulier des Peuls ; et les contraintes structurelles (institutionnelles, politiques et de réputation) qui limitent la marge de manœuvre dont disposent la société civile et les acteurs internationaux pour adapter leur réponse. Aucun de ces facteurs n'agit isolément ; chacun renforce les autres, et ensemble, ils déterminent à la fois les risques pour les civils exposés ci-dessous (voir « Risques pour les civils ») et les priorités d'action que la présente note recommande par la suite (voir « Opportunités et recommandations »).

1. Deux sociétés peu habituées à la violence à grande échelle, qui se retrouvent aujourd'hui quelque peu submergées.

Ni le Togo ni le Bénin n'ont connu récemment de conflit armé de grande ampleur sur leur propre territoire. Cependant, ces deux États partagent la même conviction selon laquelle la lutte contre le terrorisme, menée par la force militaire, est le moyen de protéger les civils. Cette divergence entre leur histoire en matière de recours à la force et leurs postures militaires actuelles a été systématiquement présentée comme un paradoxe au cours des entretiens.

Au Bénin, les personnes interrogées ont expliqué que le pays avait été « pris au dépourvu » par les violences. Un acteur de la société civile nous a confié : « Les Béninois ne connaissent pas la guerre, leur mentalité n'y est pas préparée », un discours qui, selon d'autres, sert également de prétexte à l'opacité du gouvernement concernant les opérations en cours, au prix d'une infantilisation de la population et d'une invisibilisation de ceux qui subissent déjà les effets de la guerre. Malgré ce manque d'expérience, le Bénin s'est rapidement orienté vers une approche privilégiant l'armée, en signant des accords bilatéraux de sécurité avec les États-Unis, la France et la Belgique afin de combler ses lacunes en matière de capacités. Mais selon une source au sein de l'armée à laquelle nous nous sommes entretenus, cette démarche ne s'est pas accompagnée d'une réflexion adéquate sur les conséquences de la militarisation pour les civils. En effet, plusieurs armées partenaires ont documenté des exactions commises sur d'autres théâtres de conflit à travers le monde, des préoccupations qui ne font tout simplement pas l'objet de débats publics au Bénin, comme l'a fait remarquer un chargé de mission basé à Cotonou au sein d'un groupe de réflexion allemand. Les relations entre civils et militaires ne relèvent pas de l'expérience institutionnelle de l'armée ; l'expérience du combat s'est principalement acquise lors de déploiements dans le cadre des missions de maintien de la paix de l'ONU, rarement lors de combats actifs, et les soldats sont décrits comme peu habitués à rédiger ne serait-ce que des rapports d'activité élémentaires, sans parler de l'application de cadres réglementaires relatifs aux dommages causés aux civils. L'effectif est par ailleurs modeste : environ 20 000 soldats, dont seulement quelque 7 000 sont déployés dans le cadre de l'opération antiterroriste « Mirador ».

Cela ne signifie pas pour autant que ce recours accru à la force se soit fait sans aucune mesure d'accompagnement. Le gouvernement s'est simultanément efforcé de réorienter les forces de

sécurité vers une approche plus centrée sur la population, reconnaissant que l'instauration d'un climat de confiance au sein des communautés locales est essentielle pour lutter contre le militantisme. Des organismes tels que l'Agence béninoise de gestion intégrée des espaces frontaliers (ABeGIEF), qui soutient les communautés frontalières par le biais de projets générateurs de revenus et d'écoles, ainsi que la Coalition nationale pour la paix, active au niveau des communes et des départements, ont été renforcés dans le cadre de cet effort. Il reste toutefois à voir si cela se traduit par une perception sensiblement différente de la réponse sécuritaire par la population civile ; les interlocuteurs n'ont d'ailleurs pas indiqué que cela était encore largement ressenti sur le terrain.

Au Togo, la violence, le militarisme et le sentiment de sécurité des civils se manifestent de manière très différente. Comme nous l'a confié un acteur de la société civile : « Nous sommes dans un pays où les massacres perpétrés par l'armée ont marqué les esprits. » Les personnes interrogées ont relaté des meurtres et des exactions commis par les forces de l'ordre dans le contexte de plusieurs épisodes de violence électorale au début des années 2000, ce qui a laissé peu de confiance envers quiconque porte l'uniforme. « Ici, au Togo, toute personne en uniforme, qu'il s'agisse d'un soldat, d'un policier ou même d'un douanier, est perçue comme quelqu'un qui fait du mal, qui tue, qui sème le trouble », a déclaré un autre acteur de la société civile. Cela s'inscrit dans une longue histoire de répression, notamment les violences liées à l'élection contestée de 2005 qui ont coûté la vie à des centaines de civils, pour la plupart non armés, et qui ont été qualifiées par une mission de l'ONU de l'époque de « stratégie de répression » délibérée, sans qu'aucune poursuite judiciaire n'ait été engagée au cours des trois décennies qui ont suivi. Comme l'a dit l'une des personnes interrogées : « Au Togo, parler de sécurité a toujours conduit à la mort. Et c'est encore plus vrai aujourd'hui. »

Cela montre que dans les deux contextes (bien qu'à des degrés divers, bien sûr), la réponse militarisée à la propagation de l'extrémisme violent se développe plus rapidement que les cadres de protection civile qui sont censés l'accompagner. Les armées ont été placées en première ligne de ce qui est considéré comme une approche axée sur la force, avec des soldats en contact permanent avec les communautés, mais mal équipés face à la tâche à accomplir et les responsabilités d'engagement communautaire qu'elle implique.

2. La nature de la menace et les véritables intentions de ces groupes restent sujettes à controverse.

La plupart des attaques perpétrées à ce jour ont visé ce que nos interlocuteurs appellent les « symboles de l'État », à savoir les postes-frontières, les commissariats de police et les bases militaires, les soldats étant pour l'instant les plus touchés par les pertes humaines. Ce schéma détermine la manière dont la menace elle-même est appréhendée et, par conséquent, la façon dont la réponse est élaborée. Si les principales victimes sont les forces de sécurité, la solution principale est considérée comme un problème relevant des forces de sécurité. Ce que ces groupes recherchent réellement, cependant, est loin de faire l'unanimité parmi les personnes que nous avons interrogées. Certains l'ont présenté en termes maximalistes, c'est-à-dire une expansion territoriale visant à terme la création d'un califat ouest-africain. D'autres ont proposé une interprétation plus modeste, selon laquelle le Togo et le Bénin servent moins de territoires à conquérir que de bases arrière, des lieux où se reposer et se regrouper après les combats plus intenses qui se déroulent au Burkina Faso et au Niger, la pression exercée sur ces théâtres d'opérations poussant presque inévitablement les groupes vers le sud. Les deux pays réagissent également de manière différente à cette pression : le Togo a creusé des tranchées le long de sa frontière avec le Burkina Faso et a ainsi

constaté une nette diminution des incursions, ce qui lui confère une situation plus stable que celle du Bénin. Dans ces deux pays, les fonctionnaires, en particulier les enseignants, restent réticents à accepter des affectations dans le nord, craignant d'être pris pour cible en tant que représentants visibles de l'État. Et dans les deux cas, l'hypothèse de travail sur laquelle s'appuient tant les acteurs étatiques que les acteurs internationaux qui les soutiennent pour orienter les programmes actuels est que ce sont les forces armées qui ont le plus besoin d'être renforcées et protégées, et que c'est la protection de l'État qui, à son tour, permettra de protéger les civils – une logique qui laisse relativement peu de place à la question de savoir à quoi ressemble la protection du point de vue des civils eux-mêmes.

Il est important de noter que ce schéma n'est pas figé. L'expérience de NP dans d'autres contextes de conflit marqués par l'extrémisme violent a montré que les cibles de la violence sont très instables, et que le rapport peut s'inverser rapidement, les civils devenant la cible principale à la place des forces de sécurité dès que les groupes changent de tactique ou consolident leur contrôle territorial. Il est donc crucial de préparer les civils dès maintenant, plutôt que d'attendre que cette inversion se concrétise (voir plus loin dans la section consacrée à la prévention).

3. Les civils font partie intégrante du conflit, mais ils sont structurellement invisibilisés et exposés à des risques excessifs.

© 2025 Nonviolent Peaceforce

Les civils sont au cœur de ce conflit, mais on a l'impression que presque tous ceux qui interagissent avec eux le font de manière instrumentale. Les forces gouvernementales s'appuient fortement sur les civils comme sources de renseignements d'alerte précoce, par exemple sur les mouvements des groupes armés, les mouvements autour des postes-frontières, les personnes paraissant suspectes, etc. Les groupes armés, quant à eux, recourent à des incitations, à des faveurs et à la coercition pour s'assurer la coopération ou le silence des civils. Dans les deux cas, les civils sont appréciés pour ce qu'ils peuvent apporter, sans être véritablement considérés comme des personnes ayant un intérêt dans la manière dont la situation évolue ni un mot à dire sur la forme que devrait prendre leur protection.

Il est intéressant de noter que cette asymétrie se reflète dans l'orientation des efforts institutionnels. Les acteurs gouvernementaux et internationaux se sont massivement concentrés sur la coopération civilo-militaire (CIMIC) et le dialogue civilo-militaire. Ces mécanismes sont conçus, à la base, pour améliorer la connaissance de la situation par les forces armées et leurs relations avec la population au sein de laquelle elles opèrent. En comparaison, peu d'attention ou d'investissements ont été consacrés aux approches de protection menées par les civils ou centrées sur les civils, c'est-à-dire aux structures conçues en fonction de ce que les communautés identifient elles-mêmes comme des menaces et des besoins, plutôt qu'en fonction de ce qu'elles peuvent apporter à la réponse mise en place par d'autres. Il en résulte un conflit dans lequel les civils sont présents, régulièrement consultés et sur lesquels on compte, mais qui sont rarement placés en position d'acteurs déterminants dans l'élaboration de la réponse destinée à les protéger.

Lorsque les initiatives civilo-militaires sont passées du stade du dialogue à celui de la mise en œuvre, la théorie du changement sous-jacente est la suivante : pour que les forces de l'État obtiennent l'adhésion des communautés et s'engagent efficacement auprès d'elles, elles doivent promouvoir le développement communautaire et être perçues comme y contribuant directement. Ce point a été particulièrement bien illustré par le représentant de l'OIM au Togo et au Bénin avec lequel nous nous sommes entretenus. L'OIM dispose d'un Mécanisme régional pour la stabilité des États côtiers

(CSSM), une initiative de 40 millions de dollars financée par le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères et, auparavant, par l'USAID, qui couvre le nord du Ghana, le Bénin et le Togo. Ce programme est explicitement conçu pour renforcer la présence sécuritaire locale et la confiance entre les autorités et les communautés frontalières, parallèlement à la fourniture de services de base et à la mise en œuvre de programmes favorisant la cohésion communautaire.

« L'approche est similaire à celle que l'on retrouve dans le cadre des missions de maintien de la paix, avec les projets à impact rapide. Il s'agit de gagner les cœurs et les esprits grâce au développement communautaire. » La logique, selon ses propres termes, est que les acteurs extérieurs comme l'OIM « financent et soutiennent l'État, mais laissent la police et les forces de sécurité être les bras et le visage de ces interventions ponctuelles » ; ce sont donc des agents en uniforme, et non des travailleurs humanitaires, que l'on voit mener des campagnes de vaccination vétérinaire gratuites dans des zones reculées dépendantes de l'élevage, réhabiliter des écoles publiques, distribuer de la nourriture et diriger des campagnes de sensibilisation ainsi que des programmes de police de proximité visant à améliorer les conditions de vie dans le nord. L'effet recherché est double : 1) la fourniture de services concrets aux communautés, et 2) le rétablissement de la visibilité et de la confiance envers les forces de sécurité qui les fournissent.

4. Les civils s'adaptent, malgré le manque d'infrastructures collectives pour les soutenir.

En l'absence d'une telle réponse centrée sur les civils, les populations ont développé leurs propres stratégies pour survivre. Celles-ci vont de la vente de carburant ou de nourriture à des groupes armés, à la contrebande de marchandises pour leur compte, ou simplement au silence et à la rétention d'informations vis-à-vis de quiconque, quel que soit le camp, afin d'éviter de devenir une cible.



Visite de l'équipe NP auprès du Centre de Documentation et de Formation sur les Droits de l'Homme (CDFDH) à Lomé, Togo.
© 2026 Nonviolent Peaceforce

Ce qui fait largement défaut, c'est une action collective venant étayer ces stratégies individuelles. Nos recherches préliminaires ont montré qu'ailleurs, sur la côte ouest-africaine, des pressions comparables ont poussé les communautés à adopter des réponses plus organisées. Par exemple, dans le nord du Ghana, des groupes de surveillance communautaires se sont formés pour lutter à la fois contre l'extrémisme violent et les réseaux criminels transfrontaliers ; ils organisent des patrouilles, utilisent des outils d'alerte précoce et d'intervention rapide, et rendent compte aux chefs traditionnels, tout en maintenant des contacts transfrontaliers avec les villages burkinabés par le biais de réunions conjointes, d'échanges commerciaux et de partage d'informations. Ailleurs dans la sous-région, les communautés du nord se sont également organisées autour d'organisations de la société civile pour bénéficier d'un soutien agricole collectif et d'une sensibilisation aux menaces.

Rien de cette ampleur ne nous a été décrit dans le nord du Togo ou au Bénin; ce qui nous a été rapporté, par des tiers, concernait davantage des mécanismes d'adaptation informels que des structures organisées, reposant sur des patrouilles ou liées de manière structurée à l'autorité traditionnelle. Il n'existe pas, par exemple, de système organisé préexistant pour gérer les situations d'urgence. « Il est vrai que nous avons beaucoup moins d'expérience en matière de gestion humanitaire d'urgence ici, mais nos communautés ont malheureusement besoin de cette prise de conscience dès maintenant », a déclaré un représentant gouvernemental peul avec lequel nous nous sommes entretenus. Cette lacune concerne principalement les déplacements massifs de population où, d'après nos entretiens menés à ce jour, il n'existe aucun mécanisme coordonné pour décider qui fuit et vers où, ni pour orienter les personnes déplacées vers des familles d'accueil de manière ordonnée, bien que le recours aux familles d'accueil soit la politique explicite dans les deux pays (voir ci-dessous les tensions entre les personnes déplacées et les réfugiés d'une part, et les communautés d'accueil d'autre part). Par conséquent, le tableau d'ensemble est celui d'une adaptation qui s'opère au niveau de l'individu ou de la famille, improvisée en temps réel, plutôt que d'une préparation collective ou communautaire.

5. Les communautés pastorales sont prises en étau entre les exactions des groupes armés et la méfiance de l'État, qui conduit à la criminalisation de la transhumance.

La transhumance est bien antérieure à la crise actuelle : avant que l'extrémisme violent ne s'installe, les frontières entre le Burkina Faso, le Togo et le Bénin étaient franchies chaque saison par des milliers d'éleveurs de bovins, d'ovins et de caprins en quête de pâturages, ce qui assurait à la fois leurs moyens de subsistance et le maintien des liens sociaux transfrontaliers. Ce système est aujourd'hui profondément bouleversé. Dans les zones de passage traditionnelles, on signale désormais des troupeaux volés, des familles déplacées et des villages abandonnés, alors que la réduction des espaces pastoraux et l'intensification de la concurrence pour les terres agricoles alimentent les conflits locaux entre éleveurs et agriculteurs.

Les éleveurs (principalement des Peuls, mais pas uniquement) ont subi une part disproportionnée des conséquences. Ils font de plus en plus l'objet de profilage ethnique, de stigmatisation et d'isolement social (voir ci-dessous), et les restrictions, voire les interdictions pures et simples de la transhumance, ont plongé nombre d'entre eux dans une précarité encore plus grande, une vulnérabilité que les groupes armés ont su exploiter avec habileté à des fins d'infiltration et de recrutement. Ce phénomène est particulièrement visible dans la région du Togo-Gourma, carrefour reliant le Burkina Faso, le Togo et le Bénin, où une économie historiquement pastorale est de plus en plus accaparée par des réseaux criminels et extrémistes. Les éleveurs y vivent désormais sous le poids d'une double suspicion : ils sont pris pour cible par les groupes armés pour leurs biens, et par

les autorités de l'État qui les soupçonnent de collaborer avec des extrémistes. Les éleveurs transhumants font en effet l'objet d'une surveillance accrue de la part des forces de sécurité en raison de liens clandestins présumés avec des groupes extrémistes, qu'il s'agisse de financement, de recrutement de jeunes hommes ou de participation directe à des attaques.

Ces soupçons ont conduit à l'adoption de mesures concrètes par les États. Dans le nord du Togo, les mesures prises ont notamment consisté à fermer les principaux marchés aux bestiaux, à interdire la vente de troupeaux issus de la transhumance et à renforcer les contrôles le long des couloirs de passage. Le Bénin a adopté une approche plus catégorique, en interdisant purement et simplement la transhumance transfrontalière en 2019 au profit d'un pâturage exclusivement national. Parallèlement, le Bénin s'est également efforcé de délimiter officiellement des couloirs de passage et de favoriser le dialogue local, afin d'apaiser les tensions entre éleveurs nomades et agriculteurs sédentaires. Les acteurs internationaux, en particulier le PNUD, ont soutenu dans les deux pays des programmes visant à renforcer les systèmes d'alerte précoce et à prévenir les conflits agropastoraux avant qu'ils ne s'aggravent. Mais ces mesures restent des solutions partielles dans un contexte où la transhumance est devenue indissociable de la survie collective elle-même.

Au-delà des pressions exercées par l'État, les groupes armés eux-mêmes infligent des violences directes aux civils. Ils s'emparent du bétail, incendient des villages et forcent parfois les populations à fuir purement et simplement. Le vol de bétail, en particulier, est devenu un élément central du financement des conflits à travers le Sahel et l'Afrique de l'Ouest. Selon Global Initiative, des groupes tels que le JNIM (affilié à Al-Qaïda) et l'EI-Sahel ont mis en place une véritable économie de guerre autour des raids sur le bétail, vendant les animaux volés pour financer leurs armes et leurs opérations. Cela répond à un double objectif : d'une part, cela leur permet d'extraire des ressources, et d'autre part, cela leur donne l'occasion de se présenter comme les protecteurs des éleveurs face aux raids de leurs rivaux. Ce faisant, ils s'assurent également une légitimité locale, s'ancrant ainsi dans l'économie pastorale plutôt que de simplement l'exploiter de l'extérieur.

6. L'espace de réponse est sévèrement encadré.

Tant la société civile que les acteurs internationaux sont confrontés à de réelles difficultés pour s'adapter à la menace du terrorisme. Les organisations de la société civile dans les deux pays ont historiquement travaillé principalement sur les droits humains et les questions civiques, à savoir la liberté d'expression, l'éducation civique, les questions d'arrestations arbitraires, de torture et autres abus. Cet angle n'est naturellement pas sans rapport avec la crise actuelle, et de nombreuses organisations se sont en effet tournées vers la violence liée aux conflits armés et au terrorisme à mesure qu'elle s'intensifiait. Mais le changement est suffisamment nouveau pour que leur expérience existante ne les prépare qu'en partie à faire face à la nature actuelle de la menace qui pèse sur les civils dans le Nord. L'auteur est différent (les groupes armés plutôt que l'État), ce qui soulève des questions auxquelles ils ont rarement eu à faire face auparavant : comment interagir avec les acteurs armés non-étatiques, comment se préparer et agir dans des situations d'urgence humanitaire, comment réduire les dommages causés aux civils pris dans un conflit. Ainsi, bien que la société civile ne soit pas restée immobile, sa façon de penser et ses outils sont encore plus proches du travail en faveur des droits humains que du type de réponse de sécurité humaine qu'exige la menace actuelle.

Comme le Togo et le Bénin n'étaient pas, comme mentionné plus haut, des contextes de conflit traditionnels, la présence internationale qui s'est développée au fil du temps s'est, elle, fortement orientée vers les acteurs du développement, au premier rang desquels la Banque mondiale, avec

des investissements importants et de longue haleine dans les deux pays. Les acteurs humanitaires constituent une couche beaucoup plus récente et beaucoup moins importante qui vient s'ajouter à cela. Au Bénin, certaines agences des Nations unies - l'UNICEF, le HCR, le PNUD - ont commencé à orienter leurs programmes vers l'intervention dans le nord, et un petit nombre d'ONG internationales non affiliées à l'ONU, telles que CIVIC, sont présentes, bien qu'elles restent l'exception plutôt que la règle. Au Togo, en revanche, l'État décourage activement la présence des ONG internationales, et en particulier celles à vocation humanitaire.

La société civile et les acteurs internationaux, quant à eux, agissent à l'encontre d'États pour lesquels la gestion de cette menace est une question vitale et entre directement en conflit avec leurs objectifs de développement. En conséquence, le débat public sur la sécurité est fortement restreint au Togo et étroitement contrôlé au Bénin (voir l'analyse comparative ci-dessus). Cette prudence est en partie liée au tourisme : au Bénin en particulier, le gouvernement a investi massivement dans une image de stabilité et d'attractivité en tant que destination, et se méfie de tout ce qui pourrait présenter le pays comme un théâtre de conflit actif. À cela s'ajoutent des sensibilités liées à l'image héritée de l'époque coloniale, à savoir quels acteurs internationaux sont présents, quels accords de coopération militaire ont été signés, et dans quelle mesure les gouvernements peuvent se permettre d'être transparents sur ces deux points, en particulier en ce qui concerne la France, compte tenu de la perte de popularité importante qu'elle a subie dans l'ensemble de la région. Au Togo, l'attitude adoptée s'apparente davantage à « nous gérons cela nous-mêmes » ; la position du Bénin est un peu plus ouverte, avec une réelle volonté d'accueillir une présence internationale plus importante, mais l'image de cette présence est gérée de près et avec prudence.

Risques spécifiques pour les civils

Les facteurs structurels exposés ci-dessus se traduisent par des risques concrets, souvent cumulés, pour les civils du nord du Togo et du Bénin. Cette section expose directement ces risques : comment les civils sont pris pour cible tant par l'État que par les groupes armés, soupçonnés de complicité avec l'autre ; comment les communautés pastorales font l'objet de soupçons et d'une exclusion disproportionnés ; comment sont gérés les déplacements et la politique relative aux camps, et les tensions que cela engendre avec les communautés d'accueil ; comment la réponse sécuritaire elle-même perturbe l'espace civil et les moyens de subsistance ; comment des espaces autrefois clairement civils se militarisent ; et comment les membres des communautés locales, en particulier les jeunes, sont entraînés dans la violence.

Considérés dans leur ensemble, ces risques constituent l'argumentaire concret justifiant les priorités énoncées dans la présente note sous les rubriques « Opportunités » et « Recommandations », ci-dessous.

Des civils pris en étau, accusés de complicité et emprisonnés en masse : Des cas de torture à grande échelle dans les prisons sont signalés : les civils font constamment l'objet d'accusations d'affiliation et subissent les sanctions qui en découlent, sans procédure régulière. L'État place en détention et poursuit les personnes soupçonnées d'aider des groupes extrémistes (accusées, par exemple, de leur fournir des ressources ou de divulguer des informations sur les mouvements de troupes) devant des tribunaux spécialisés. Nous avons recueilli des témoignages faisant état d'arrestations massives tant dans les régions du nord que dans les capitales, par le biais de ces tribunaux de répression ; au Bénin, il s'agit de la CRIET (Cour de répression des infractions

économiques et du terrorisme), créée en 2018 ; au Togo, d'un tribunal spécial rattaché à l'ancienne prison de Sotouboua, située dans la banlieue de Lomé, considérée comme le « Guantanamo » togolais. L'incarcération et les actes de torture signalés toucheraient de manière disproportionnée certaines populations en fonction de leur appartenance ethnique, en particulier les communautés peules. Les groupes extrémistes, quant à eux, s'en prennent de manière meurtrière et souvent publique aux civils soupçonnés de l'infraction symétrique (c'est-à-dire de coopérer avec l'État, notamment en fournissant aux forces de sécurité des informations sur leurs mouvements). Les responsables communautaires qui font office de points de contact officiels des systèmes d'alerte précoce (EWER) sont particulièrement exposés ; certains ont été tués et décapités – non seulement pour les éliminer, mais aussi pour semer la terreur au sein de la communauté au sens large, ce qui, selon nos interlocuteurs, porte ses fruits : les systèmes officiels d'alerte précoce deviennent de plus en plus difficiles à maintenir et à doter de volontaires civils disposés à s'engager.

Les communautés pastorales sont victimes d'une méfiance et d'une exclusion disproportionnées : Bien que ce sujet soit considéré comme extrêmement sensible et politisé, nous reconnaissons les vulnérabilités spécifiques à certaines ethnies dont nous avons eu connaissance. En particulier, les communautés pastorales peules et touaregs font l'objet d'une suspicion disproportionnée de sympathie pour l'extrémisme, qui se traduit concrètement par un harcèlement constant, y compris de la part des forces de sécurité nationales, par l'exclusion de l'accès aux services de base et par une représentation disproportionnée parmi les personnes détenues. Des représentations préjudiciables des éleveurs peuls, présentés comme des criminels ou des terroristes, circulent dans les médias, dans le discours populaire et même au sein des milieux sécuritaires et politiques. Ces perceptions sont de plus en plus manifestes dans le nord du Bénin, où de nombreuses communautés qualifient l'activisme violent de « menace peule », alors même que les Peuls ne représentent qu'environ 9 % de la population béninoise. Cette situation s'ajoute à des tensions de longue date entre agriculteurs et éleveurs liées à la diminution des terres et de l'accès à l'eau, aggravées par la désertification ; ces tensions sont antérieures au conflit actuel mais sont de plus en plus exploitées par celui-ci (voir la conclusion clé ci-dessus).

Tensions entre les personnes déplacées et réfugiés et les communautés d'accueil : le Togo et le Bénin ont tous deux une longue histoire en tant que pays d'accueil de réfugiés dans la région. Alors que les réfugiés et les demandeurs d'asile constituent la majorité de la population déplacée dans ces pays, ceux-ci sont aujourd'hui confrontés à une crise des déplacements internes. Face à un afflux récent et massif, notamment en provenance du Burkina Faso, les deux pays ont opté pour une politique de prise en charge hors camps, s'appuyant sur des familles d'accueil plutôt que sur des camps officiels pour accueillir les personnes déplacées. Le Bénin a testé l'approche des camps en 2024, avec le soutien du HCR, face à un afflux important en provenance du Burkina Faso et du Niger ; mais les disparités manifestes en matière d'aide entre les résidents des camps et les communautés d'accueil ont généré suffisamment de tensions pour que le gouvernement ferme ces camps et transfère les résidents vers les communautés d'accueil, conformément à l'approche du Togo, elle-même axée sur l'intégration. Cependant, l'accueil comporte ses propres risques en matière de sécurité, en particulier pour les jeunes femmes. Nous avons recueilli plusieurs témoignages de violences sexuelles au sein des familles d'accueil - dont le nombre réel est probablement bien supérieur à celui signalé - ainsi que des récits de meurtres par vengeance liés à la pression croissante sur les ressources partagées.

Togo	Bénin
En juin 2026, le Togo accueillait **65 100** réfugiés et demandeurs d'asile, dont 86 % provenaient du Burkina Faso, ainsi que **13 400** personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI).	En décembre 2024, le Bénin accueillait plus de **23 000** réfugiés et demandeurs d'asile – principalement originaires du Burkina Faso et du Togo – et près de **9 000** personnes déplacées à l'intérieur du pays, dont la plupart résidaient dans les régions d'Alibori et d'Atacora.

Chiffres relatifs aux déplacements de population au Togo et au Bénin. Source : HCR

Perturbation de l'espace civil et des moyens de subsistance : la réponse sécuritaire remodèle la vie quotidienne des civils bien au-delà de la violence directe elle-même. Les couvre-feux, les restrictions à la transhumance et la présence d'engins explosifs improvisés ont tellement effrayé les populations qu'elles n'osent plus sortir ni cultiver leurs terres, ce qui perturbe les moyens de subsistance ruraux dans les zones nord des deux pays. Dans certains cas, des écoles ont été réaffectées pour héberger des personnes déplacées, puis ont été prises pour cible et incendiées ; les établissements de santé, en revanche, n'ont pas subi le même schéma d'attaques directes, bien qu'ils souffrent d'un manque chronique de personnel (voir la section « Gouvernance et lacunes des services », ci-dessus). Ensemble, ces changements ont favorisé un sentiment généralisé d'insécurité et érodé la confiance dans les autorités censées protéger la population.

La militarisation brouille la distinction entre civils et combattants : les groupes traditionnels de « chasseurs », qui sont historiquement des groupes communautaires d'autodéfense à forte connotation spirituelle, sont de plus en plus armés et officiellement intégrés aux opérations militaires et de sécurité, en particulier au Bénin. Les interlocuteurs ont expliqué que cela brouillait la frontière entre combattants et civils sur le terrain, rendant plus difficile pour les civils de distinguer les acteurs armés protecteurs de ceux qui constituent une menace. Cela ajoute un risque supplémentaire aux couvre-feux et aux postes de contrôle militarisés qui redéfinissent déjà la vie quotidienne dans les zones touchées.

Mobilisation des membres des communautés locales au sein de la violence : au-delà des facteurs structurels de recrutement évoqués dans les principales conclusions, le risque direct pour les civils réside dans l'attrait exercé sur les membres des communautés locales (souvent, mais pas exclusivement, des jeunes) par les groupes armés, fréquemment par le biais des mêmes conflits intercommunautaires et entre agriculteurs et éleveurs que ceux décrits précédemment. Pour certains, cette voie offre une forme d'opportunité économique, de protection ou de statut inaccessible par les voies légitimes dans des zones que l'État a largement abandonnées ; pour d'autres, elle résulte davantage de pressions coercitives ou d'un désir de vengeance suite à un préjudice personnel ou familial. Quelle que soit la voie empruntée, les conséquences s'étendent bien au-delà de la personne recrutée : les familles et les communautés au sens large de ceux qui rejoignent ces groupes, ou qui sont soupçonnés de le faire, font souvent l'objet de mesures de rétorsion, que ce soit de la part de l'État, des voisins, ou des deux, ce qui aggrave les cycles de méfiance et de violence.

Le CIPLEV au Togo : l'exemple d'un système d'alerte précoce qui expose gravement les civils à des risques

Au Togo, le principal organe institutionnel chargé de l'alerte précoce et de la coordination de la prévention de l'extrémisme violent (PEV) est le Comité interministériel de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (CIPLEV), créé le 15 mai 2019 afin d'apporter un complément non militaire aux mesures plus larges de lutte contre l'extrémisme mises en place dans le pays. Au niveau national, le CIPLEV rassemble 18 membres issus des ministères concernés (notamment ceux de la Décentralisation, de la Santé, de la Justice et des Affaires sociales), de l'état-major des forces armées, de représentants religieux et de la société civile, et rend compte à un comité de supervision composé de ministres chargés de la sécurité, de l'administration territoriale, de la défense, des finances, de l'action sociale et du développement local. Son mandat déclaré est double : réduire la propagation de l'extrémisme violent sur le territoire togolais et renforcer la coopération entre l'administration, les forces de défense et de sécurité, et la société civile.

La conception de ce dispositif vise délibérément à ancrer cette structure au niveau local. Il existe des sous-comités préfectoraux et cantonaux – dont les premiers ont été mis en place et formés en octobre 2019 dans la région des Savanes – qui reflètent cette même logique intégrée consistant à réunir la société civile, les forces de sécurité, les chefs religieux et les autorités locales au sein d'un organe unique chargé de coordonner l'alerte précoce, la sensibilisation des communautés et la liaison avec les forces de sécurité sur le terrain.

Or, c'est précisément au niveau local que les risques les plus importants pour les civils sont visibles ou ont été signalés. Les comités locaux du CIPLEV s'appuient sur des bénévoles, des responsables communautaires, des maires et des personnalités de la société civile, qui assument ce rôle en plus de leurs responsabilités professionnelles et civiques existantes, sans disposer d'une branche opérationnelle dédiée ni d'un mécanisme de protection permanent pour les soutenir. Lors de nos entretiens au Togo, de multiples sources ont rapporté que des dirigeants communautaires et des maires impliqués dans des activités d'alerte précoce liées au CIPLEV avaient été tués, ce qui est perçu localement comme une mesure de représailles pour leur rôle présumé dans la transmission d'informations à l'État.

Pour NP, cela illustre de manière frappante ce qui se passe lorsqu'un système d'alerte précoce est conçu en fonction de la circulation de l'information plutôt que de la sécurité des personnes qui la produisent. Nous avons vu comment la structure du comité peut certes réussir, sur le papier, à générer des renseignements et à renforcer la coopération entre l'État et la société, mais sans protection intégrée pour ses bénévoles locaux, elle revient, dans la pratique, à demander aux civils d'assumer un risque mortel dont la conception même du mécanisme ne tient pas compte.

Opportunités et recommandations

Empêcher l'escalade des tensions dans les régions côtières de l'Afrique de l'Ouest et mettre à profit la marge de manœuvre ainsi créée pour renforcer la cohésion sociale constitue une priorité absolue, tant que la région a encore la possibilité d'éviter de suivre la trajectoire observée plus au nord, au Sahel.

Vers une approche de protection des civils plus préventive dans la région

Le Togo et le Bénin offrent tous deux une opportunité pour des approches axées sur la prévention et centrées sur la population civile, mais cette fenêtre pourrait ne pas rester ouverte très longtemps. Jusqu'à présent, la violence a été de faible intensité et a évolué lentement. Elle exerce une pression sur des lignes de fracture préexistantes, telles que les inégalités historiques entre le Nord et le Sud, les tensions entre agriculteurs et éleveurs, la criminalité transfrontalière, etc., sans pour autant les faire éclater au grand jour. C'est pourquoi il s'agit aujourd'hui d'agir en amont plutôt qu'en réactif : les fissures sont visibles, mais elles n'ont pas encore cédé.

Plusieurs éléments rendent cette situation urgente.

1. Jusqu'à présent, la réponse a été presque exclusivement militaire, partant du principe que la force seule permettrait de résoudre rapidement le problème.
2. Après plusieurs années, la menace n'a pas disparu ; elle s'est normalisée et absorbe chaque année davantage de ressources, sans qu'il y ait d'investissement correspondant en matière de prévention.
3. Dans le même temps, il n'existe pas de vision commune, du moins parmi les personnes interrogées, quant à la suite des événements, ce qui a conduit à une réponse dispersée plutôt que coordonnée, aggravée par une sorte d'incrédulité, dans deux pays sans antécédents de guerre civile, quant au fait qu'une telle situation puisse réellement s'installer.
4. Plus important encore, la quasi-totalité de l'énergie et des financements continue d'être consacrée à la formation et à l'équipement des forces de sécurité ainsi qu'à l'amélioration de la coordination civilo-militaire. En conséquence, les civils, et ce que la protection signifie réellement pour eux, restent largement laissés pour compte.



Entretien de l'équipe NP avec Son Excellence, Dr Amadou Mama Sambo, Haut-Commissaire chargé de la Sédentarisation à Cotonou, Bénin.
© 2026 Nonviolent Peaceforce

C’est précisément dans cette lacune que l’UCP peut apporter une réelle valeur ajoutée. Il existe des éléments fondamentaux, tels que les réseaux d’alerte précoce actifs, même si les personnes qui les gèrent s’exposent à de graves dangers du simple fait de leur participation (voir la conclusion clé ci-dessus) ; il existe une marge de manœuvre réelle, bien que encore limitée, pour faire entendre des voix qui ont été jusqu’à présent absentes, en particulier celles des organisations dirigées par des femmes et des communautés directement touchées ; et il existe une réelle volonté pour ce type d’engagement, notamment au Bénin.

Attendre que la violence s’intensifie, que les groupes d’autodéfense s’arment davantage ou que les civils soient poussés à une complicité passive pour assurer leur sécurité reviendrait à n’intervenir qu’une fois que la prévention n’est plus une option. C’est en agissant dès maintenant, alors que la situation est encore relativement maîtrisée, qu’une approche menée par les civils a toutes ses chances de réussir.

Renforcer les mécanismes d’alerte précoce et de réponse rapide (EWER) et les réorienter vers la protection des personnes qui les gèrent, et pas seulement des informations qu’ils produisent : l’approche actuelle des systèmes d’alerte précoce et de réponse rapide dans les deux pays néglige le fait bien réel que la participation à ces systèmes est extrêmement dangereuse. Au contraire, elle part du principe que la clé de la pérennité et de l’efficacité réside dans le fait d’amener davantage de membres de la communauté à signaler plus de menaces plus rapidement. Comme on l’a vu plus haut, au Togo, les responsables communautaires impliqués dans le partage d’informations ont été systématiquement pris pour cible en tant qu’informateurs présumés. Or, un système qui demande aux civils d’assumer ce risque sans y remédier ne résout pas réellement le problème de l’alerte précoce, mais compte en réalité, de manière détournée, sur les civils pour qu’ils endossent un risque excessif ou un coût généré par l’approche elle-même. C’est en réduisant les risques liés à la participation que l’on rend le flux d’informations plus fiable et durable, et non l’inverse. Concrètement, cela pourrait signifier intégrer le signalement au sein d’activités offrant aux personnes une raison plausible de s’impliquer au-delà du simple signalement de menaces aux autorités, protéger l’anonymat des sources ou mettre en place une protection directe pour les personnes dont la participation est connue.

La réponse actuelle reste largement centrée sur l'État et l'armée: Même les programmes axés sur la protection et comportant une dimension civilo-militaire explicite, tels que le travail de protection communautaire mené par CIVIC au Bénin, restent, de leur propre aveu, encore principalement envisagés sous un angle militaire. Au cours de nombreuses réunions, les interlocuteurs ont appelé à une véritable transition vers des modèles de protection dirigés par les civils : il s’agit de donner aux communautés les outils et la capacité nécessaires pour définir et gérer leur propre protection (PVE, approches civiles de gestion de la ligne de risque), plutôt que de les considérer principalement comme des bénéficiaires ou des informateurs d’une réponse menée par l’État.

Se prémunir contre la militarisation de l’espace d’autodéfense civile : l’implication des civils dans les efforts de lutte contre le terrorisme en tant que mandataires de l’État constitue une tendance inquiétante. L’intégration des groupes d’autodéfense « chasseurs » au sein des structures militaires officielles en est un exemple flagrant, qui aura des répercussions sur la manière dont les civils distingueront à l’avenir les acteurs armés protecteurs de ceux qui constituent une menace. Cela met également en évidence un fossé plus large : la conduite militaire elle-même est une source de

préjudice pour les civils, et non pas simplement une variable déterminant le succès de la protection ailleurs ; pourtant, cette dimension reste bien moins explorée que la logique de « l'État en tant que protecteur » qui domine les programmes actuels. La réponse devrait s'attacher activement à préserver et à renforcer les alternatives menées par les civils avant que ce type de dérive vers la militarisation ne devienne la norme.

Mettre en place des outils concrets de réduction des risques pour les cas où la prévention échoue : les communautés ont besoin de solutions pratiques d'autoprotection pour le moment où une attaque se produit, et pas seulement de mesures de prévention en amont. Les indicateurs d'alerte précoce, associés à des itinéraires d'évacuation clairs et à des plans d'évacuation, ont été jugés insuffisants dans les réponses actuelles et devraient être développés comme un résultat concret et distinct, plutôt que d'être considérés comme un sous-produit d'un travail plus large de cohésion sociale.