

La paix, pas à pas ? Initiatives de médiation locales et pérennisation de la paix en République centrafricaine

MARIE-JOËLLE ZAHAR ET DELPHINE MECHOULAN



Photo de couverture : Un manifestant brandit un écriteau portant l'inscription « Non aux hostilités, Nous voulons le dialogue » avant une visite du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, António Guterres, dans un quartier de Bangui, en République centrafricaine, le 25 octobre 2017. Joel Kouam, Associated Press.

Avertissement : Les vues exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'International Peace Institute. L'IPI encourage l'expression d'un large éventail de perspectives dans la recherche d'un débat éclairé sur les politiques et problématiques d'actualité dans les affaires internationales.

IPI Publications

Adam Lupel, *vice-président*

Albert Trithart, *éditeur adjoint*

Madeline Brennan, *éditrice de la production adjointe*

Traduction

Jacques Roland

Format suggéré pour les citations :

Marie-Joëlle Zahar et Delphine Mechoulan, « La paix, pas à pas ? Initiatives de médiation locales et pérennisation de la paix en République centrafricaine », New York: International Peace Institute, Novembre 2017.

© International Peace Institute, 2017
Tous droits réservés.

À PROPOS DES AUTRICES

MARIE-JOËLLE ZAHAR est chargée de recherche invitée à l'IPI. Elle est directrice du Réseau de recherche sur les opérations de paix et professeure de sciences politiques à l'Université de Montréal.

Courriel : marie-joelle.zahar@umontreal.ca

DELPHINE MECHOULAN est analyste politique à l'International Peace Institute.

Courriel : mechoulan@ipinst.org

REMERCIEMENTS

Les autrices tiennent à remercier tous les fonctionnaires de l'ONU, représentants des États et experts qui ont fait part de leur point de vue lors des entretiens conduits à New York et à Bangui, ainsi que par Skype et par téléphone, entre juillet et octobre 2017. Elles expriment toute leur reconnaissance envers les collègues qui ont donné leur avis et apporté un retour d'information sur les premières versions de ce rapport.

L'IPI a une dette de reconnaissance envers ses nombreux donateurs pour leur généreux appui. Il tient en particulier à remercier le gouvernement finlandais d'avoir rendu possible cette publication. L'IPI remercie aussi le gouvernement belge d'avoir rendu possible cette traduction en français.

SOMMAIRE

Abréviations.....	iii
Synthèse.....	1
Introduction	2
Les enseignements du passé : Médiation et règlement durable des conflits en RCA	5
RÔLE DES ÉLITES DANS LA CONCLUSION DES PACTES EN RCA	
LA « VERTU DE PANACÉE » ATTRIBUÉE AUX PROCESSUS DE DDR	
INTERVENTIONS ÉTRANGÈRES ET EFFORTS DE MÉDIATION (IN)UTILES ET (IN)OPPORTUNS	
ENSEIGNEMENTS TIRES DES TENTATIVES DE MÉDIATION PRÉCÉDENTES	
Les initiatives de médiation depuis le début de la crise de 2012.....	13
Les initiatives de médiation locales : Faire les choses autrement ?.....	15
UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS ET D'OBJECTIFS	
QUI FAIT QUOI DANS LES INITIATIVES DE MÉDIATION LOCALES ?	
MÉDIATION LOCALE ET PERSPECTIVES DE PÉRENNISATION DE LA PAIX EN RCA	
MINUSCA et médiation locale : Considérations politiques, stratégiques et opérationnelles	35
CONSIDÉRATIONS POLITIQUES	
CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES	
CONSIDÉRATIONS OPÉRATIONNELLES	

Recommandations et options pour les Nations Unies	41
Annexe : Chronologie de l'évolution de la situation politique et sécuritaire en RCA	44

Abréviations

APRD	Armée populaire pour la restauration de la démocratie
BINUCA	Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine
BONUSCA	Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
FDPC	Front démocratique du peuple centrafricain
FPRC	Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique
MINURCA	Mission des Nations Unies en République centrafricaine
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine
MLC	Mouvement de libération du Congo
MPC	Mouvement patriotique centrafricain
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
UA	Union africaine
UFDR	Union des forces démocratiques pour le rassemblement
UPC	Union pour la paix en Centrafrique
USAID	United States Agency for International Development (Agence des États-Unis pour le développement international)

Synthèse

La République centrafricaine (RCA) a acquis la réputation peu enviable d'être l'un des lieux les plus en difficulté de la planète. Depuis son indépendance, le pays a vécu nombre de coups et contre-coups d'État et de rébellions armées, et a connu le déploiement de plus d'une douzaine d'opérations de paix destinées à rétablir la sécurité et à consolider la paix. Son plus récent épisode de conflit armé date de 2012, lorsque des rebelles musulmans du nord — rassemblés au sein d'une coalition appelée Séléka — ont lancé un coup d'État contre le président d'alors, François Bozizé. La spirale de la violence a culminé avec l'apparition, en réaction à la Séléka, de groupes d'autodéfense chrétiens appelés anti-Balaka.

Nombre d'efforts de médiation régionaux et internationaux ont tenté de régler le conflit centrafricain. L'histoire de ces tentatives passées est riche en enseignements. La plupart d'entre elles se sont concentrées sur des objectifs à court terme en combinant un processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) et un partage limité du pouvoir, et aucun des accords résultants n'a duré. Ces accords n'ont pas non plus apporté de réponse au sentiment général d'exclusion, qui crée un terrain propice à la mobilisation des groupes armés, en particulier dans le nord-est du pays.

Pour pallier les lacunes des précédents efforts régionaux et internationaux, on a de plus en plus recours à des initiatives de médiation décentralisées mises en œuvre pour agir sur les dynamiques intercommunautaires et sur les dimensions religieuses du conflit au niveau local. Bien que moins visibles et donc moins souvent discutées, ces initiatives locales visent à amener un changement tangible et immédiat. Des pactes locaux de non-agression entre groupes armés aux accords de réduction de la violence intercommunautaire en passant par les ententes sur l'accès à des zones définies, ces initiatives locales reflètent les particularités de la situation en de nombreux lieux aux quatre coins du pays. Elles peuvent faire intervenir toute une palette d'acteurs, notamment des comités de médiation informels, des comités de paix et de réconciliation établis par les pouvoirs publics, des représentants religieux, des ONG et l'ONU.

Bien que ces initiatives de médiation locales

puissent apporter un répit dans la violence ambiante, elles fluctuent au gré des changements de contexte sécuritaire, des luttes de pouvoir et des difficultés financières. De plus, elles ne sont pas dénuées de risques, notamment ceux de déplacer la violence, de légitimer des acteurs par ailleurs illégitimes ou d'intensifier la concurrence parmi ceux qui participent aux efforts de médiation ou qui les appuient. Par ailleurs, les efforts de médiation locaux sont souvent menés au gré des circonstances et ont bien du mal à produire des résultats en matière de coexistence et de réconciliation. Plutôt que de s'articuler dans le cadre d'une stratégie globale, les efforts de médiation menés aux niveaux local et national suivent dans le meilleur des cas des voies parallèles et en viennent parfois à se compromettre mutuellement.

Quel rôle l'ONU peut-elle jouer dans la conduite ou l'accompagnement des efforts de médiation en RCA? Les actions de médiation locale de la MINUSCA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine) sont le plus souvent menées en fonction des circonstances. En se dotant d'une vision stratégique, la MINUSCA serait mieux à même de tirer parti de ses moyens, d'œuvrer à réduire les risques et de faire le nécessaire pour apporter une plus-value au processus. Cela garantirait aussi que la participation de la MINUSCA à la médiation locale accomplisse les objectifs fixés dans son mandat. La stratégie employée par la MINUSCA pour appuyer la médiation locale et nationale pourrait alors servir de modèle à des actions similaires menées dans d'autres contextes. Dans cette optique, les recommandations suivantes sont adressées à la MINUSCA, au Secrétariat de l'ONU et au Conseil de sécurité.

1. **Faire de l'appui à la médiation une priorité explicite** : Dans le mandat de la MINUSMA, le Conseil de sécurité de l'ONU précise que l'objectif stratégique de la mission « est d'aider à créer des conditions qui permettent de réduire durablement la présence de groupes armés et la menace qu'ils représentent ». Le moyen le plus durable de créer ces conditions favorables réside toujours dans les efforts locaux et nationaux visant à réduire la violence intercommunautaire, à établir des zones exemptes d'armes, à négocier et mettre en œuvre un programme de DDR et à agir sur les causes profondes de la

violence en RCA.

2. **Mettre au point une stratégie d'appui à la médiation à l'échelle de la mission :** Pour que l'appui à la médiation contribue à la réalisation du mandat de la MINUSCA, ses différentes actions de soutien ne doivent pas être engagées au gré des circonstances et de manière réactive. Elles doivent faire partie intégrante d'une stratégie globale visant à soutenir les initiatives de médiation locales et nationales, et mises au point avec l'appui du Siècle de l'ONU.
3. **Mieux utiliser les moyens existants de la MINUSCA :** À partir des deux recommandations ci-dessus, les instances dirigeantes de l'ONU devraient utiliser les moyens existants de la MINUSCA pour appuyer les initiatives de médiation locales, notamment en tirant parti de sa présence dans l'ensemble du pays et de ses capacités militaires et logistiques.
4. **Acquérir les ressources et compétences humaines requises :** L'appui aux efforts de médiation locaux mobilise beaucoup de ressources humaines, mais il n'est pas nécessairement coûteux. Pour être efficace, un tel appui nécessite de s'investir durablement dans les dynamiques locales et dans la coopération avec les acteurs locaux. Pour s'investir de cette manière, la mission doit disposer des ressources et compétences humaines nécessaires à la mise en œuvre de ce mandat.
5. **Exhorter le gouvernement centrafricain à prendre la tête des efforts de médiation et de réconciliation :** Bien que des accords locaux soient possibles, qu'ils aient des effets tangibles à court terme et que la MINUSCA puisse faire beaucoup pour appuyer les initiatives de médiation locales, celles-ci ne sont pas viables en l'absence d'un accord national. De même, aucun accord national ne peut perdurer s'il ne s'enracine pas fermement dans des accords locaux et des dynamiques locales.
6. **Obliger les groupes armés à assumer et endosser leurs responsabilités :** Les groupes armés responsables de la violence continue, de la violation des accords issus des initiatives locales et de la grave menace qui s'ensuit pour

les civils doivent être amenés à répondre de leurs actes.

Introduction

Invariablement classée parmi les cinq pays les plus instables selon l'Indice de fragilité des États, la République centrafricaine (RCA) a acquis la réputation peu enviable d'être l'un des lieux les plus en difficulté de la planète. Depuis son indépendance, le pays a vécu nombre de coups et contre-coups d'État et de rébellions armées, et a connu le déploiement de plus d'une douzaine d'opérations de paix destinées à rétablir la sécurité et à consolider la paix¹. Au cours du plus récent épisode de conflit armé, en 2012, les rebelles musulmans du nord — rassemblés au sein de la Séléka (qui signifie « alliance » en sango, langue officielle du pays) — ont lancé un coup d'État contre le président d'alors, François Bozizé, et installé Michel Djotodia à la tête de l'État en mars 2013 (voir la chronologie des événements en annexe). La spirale de la violence a culminé lorsque des groupes d'autodéfense chrétiens appelés anti-Balaka (« anti-machette ») se sont constitués en réponse aux exactions et violations commises par la Séléka contre la population majoritairement chrétienne de la RCA et ont commencé à s'attaquer à la population musulmane du pays. Incapable de faire cesser la violence, Michel Djotodia a démissionné, laissant place à un gouvernement de transition chargé de guider le pays vers une sortie de crise.

Organisé à la requête du gouvernement de transition, le Forum de Bangui de mai 2015 a été salué comme un tournant décisif pour le pays. Ce forum, qui portait la promesse d'un nouveau contrat social entre l'État et les citoyens, a débouché sur la signature d'un nouvel accord de DDR (désarmement, démobilisation et réintégration) avec la Séléka et les groupes anti-Balaka, a mis en place des mécanismes de justice et de réconciliation aux niveaux national et local, et a ouvert la voie aux élections présidentielles et législatives de fin 2015 et de début 2016. Le document de clôture du Forum de Bangui, intitulé *Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction en République centrafricaine*, traduisait l'espoir des

¹ Pour une vue d'ensemble de ces opérations de paix, voir l'ouvrage de Jocelyn Coulon et Damien Larramendy (avec la collaboration de Marie-Joëlle Zahar), *Consolidation de la paix et fragilité étatique : L'ONU en République centrafricaine* (Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2015), p. 59-80.

participants, qui y voyaient «une opportunité historique de refonder la République centrafricaine sur la base d'un Pacte national ancré dans les principes de démocratie, de justice sociale et de bonne gouvernance»².

Cependant, le forum et les élections qui ont suivi n'ont pas exaucé cette promesse. Dès le départ, les groupes armés ont joué la carte de l'attentisme à l'égard des nouvelles autorités de l'État. Le Président Faustin-Archange Touadéra a exigé qu'ils déposent leurs armes comme préalable au dialogue³. Dans le bras de fer qui s'est ensuivi entre le président et les groupes armés, la violence a repris dans toutes les préfectures du pays et a entraîné d'énormes déplacements de population et des pertes civiles sans cesse croissantes. De nombreux observateurs ont prévenu des ravages que cette crise allait provoquer. L'International Crisis Group, par exemple, a relevé que cette dynamique s'accompagnait d'effets pervers tels que «renforcement des liens de dépendance entre rebelles et communautés, explosion du nombre de milices locales et surtout retour à des attaques préméditées contre les minorités musulmanes selon des logiques d'exclusion ethniques et religieuses qui rappellent les événements les plus tragiques de la crise»⁴.

Au cours de l'année écoulée, une vague d'efforts de médiation régionaux et internationaux a tenté de remédier à l'aggravation de la situation en RCA. Il s'agissait entre autres d'actions menées par des pays voisins tels que l'Angola et le Tchad, par des organisations régionales telles que la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et l'Union africaine (UA), et par une association catholique, la Communauté de Sant'Egidio, dont les bons offices ont débouché sur un «accord politique de paix» avec les groupes armés, signé en juin 2017, mais rendu caduc par la reprise des violences sur le terrain. Ces différentes initiatives de médiation ont souvent proposé des

solutions contradictoires⁵. La recrudescence de la violence a néanmoins suscité un ralliement temporaire en faveur d'une initiative de l'UA annoncée en juillet 2017 à Libreville (Gabon) et intitulée Feuille de route pour la paix et la réconciliation nationale en République centrafricaine.

Cependant, de multiples initiatives de médiation déployées en RCA par différents acteurs locaux, nationaux et internationaux font moins parler d'elles. Ces efforts sont particulièrement importants, à la lumière des recommandations du Forum de Bangui concernant la nécessité d'accroître la participation des citoyens et la responsabilité des acteurs nationaux devant la population et de combler le fossé qui sépare depuis longtemps Bangui du reste du pays, ou, comme le disent souvent les observateurs locaux et étrangers, «d'étendre l'État au-delà du PK 12»⁶.

Ces efforts de médiation locaux sont le point de mire de ce rapport. En quoi consistent-ils et de quoi s'accompagnent-ils? Qui y participe? Dans quelle mesure contribuent-ils à régler les conflits et à pérenniser la paix? Quels sont les liens éventuels entre les efforts locaux, régionaux et internationaux? Quel rôle l'ONU devrait-elle éventuellement jouer dans ces médiations?

Nous commençons par un tour d'horizon thématique des efforts entrepris dans le passé pour régler les conflits, en nous concentrant sur trois caractéristiques récurrentes qui ont contribué au manque de résultats durables : 1) ils sont pilotés par des intervenants extérieurs; 2) ils s'articulent autour de pactes conclus entre les élites; 3) ils donnent le mécanisme de DDR comme principal moyen de règlement des conflits. Nous examinons ensuite les efforts de médiation locaux, en essayant de déterminer qui y participe, quelle est la nature des ententes et quelles sont leurs perspectives. Nous nous demandons également s'ils constituent de nouvelles manières d'aborder le règlement des conflits, et nous examinons les liens (ou l'absence

2 Le texte intégral du Pacte est disponible à www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/06/The-Republican-Pact-May-2015.pdf.

3 Un haut fonctionnaire international nous a confié qu'il était difficile de convaincre le gouvernement légitimement élu du Président Touadéra de la nécessité de négocier avec les groupes armés, alors même que la voie des urnes n'avait réglé aucun des problèmes en souffrance dans le pays. Entretien donné à Bangui le 14 septembre 2017.

4 International Crisis Group, «Éviter le pire en République centrafricaine», Rapport Afrique n° 253, 28 septembre 2017, disponible à <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/central-african-republic/253-avoiding-worst-central-african-republic>.

5 Ces contradictions portent sur trois problèmes majeurs : l'amnistie des chefs rebelles, l'intégration des combattants au sein des forces armées et le retour des anciens présidents.

6 Le PK 12 (point kilométrique 12) correspond au quartier le plus au nord de Bangui, et l'expression vise à souligner l'absence de l'État hors de la capitale. Entretien avec un représentant d'ONG à Bangui le 14 septembre 2017.

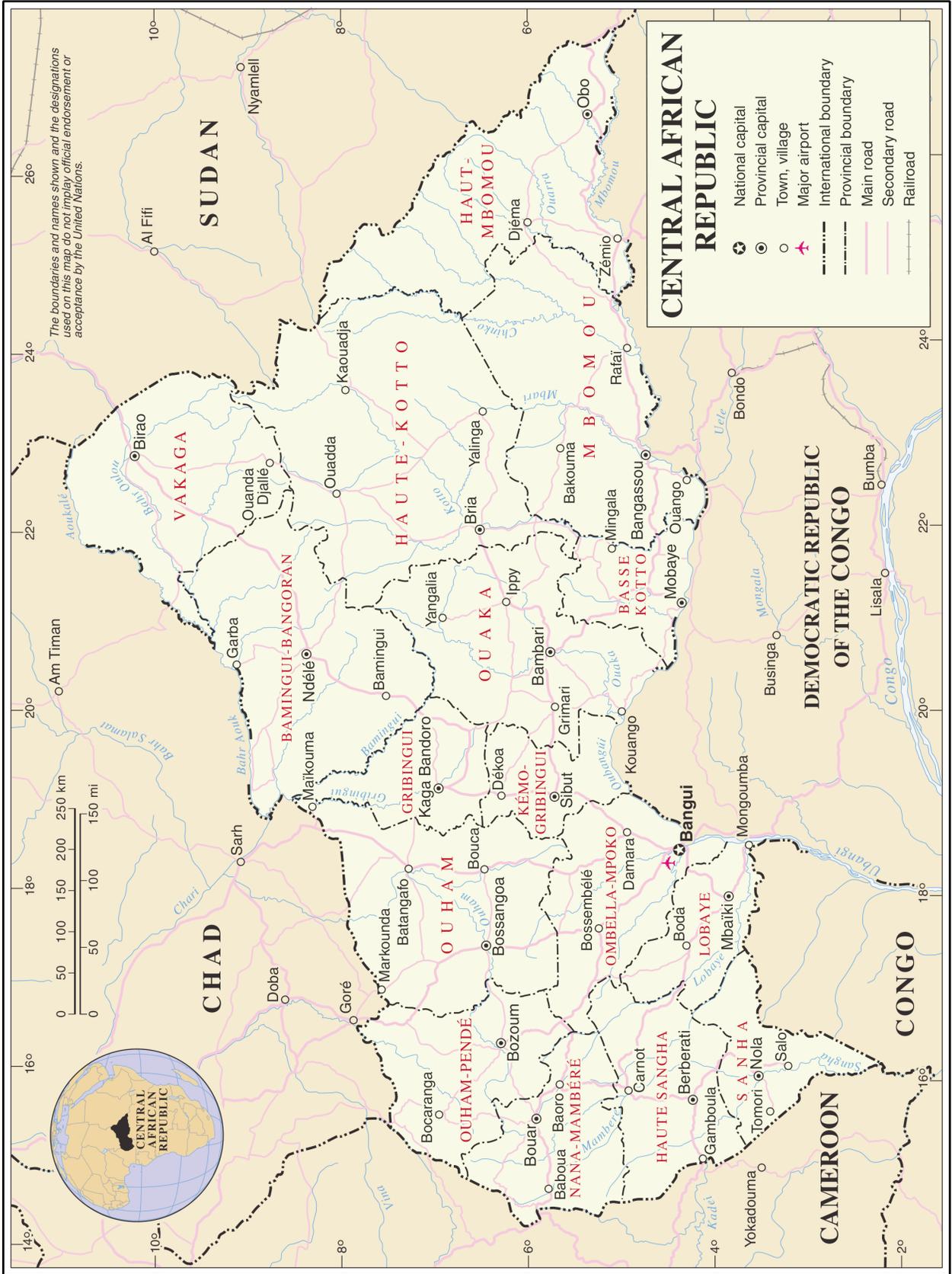


Figure 1. Carte de la République centrafricaine

de liens) entre les différents axes de médiation en RCA. Finalement, le rapport se penche sur le rôle que devrait jouer l'ONU, et en particulier la MINUSCA, dans la conduite ou l'accompagnement des efforts de médiation en RCA.

Les enseignements du passé : Médiation et règlement durable des conflits en RCA

La crise récente et les efforts de règlement des conflits qui ont suivi sont loin d'être sans précédent. Dès les premières décennies suivant l'indépendance du pays, l'instabilité politique s'installe, principalement sous l'effet d'une série de coups d'État et de rébellions militaires. Sans qu'il s'agisse de médiation, les efforts de règlement des conflits associés à ces épisodes prennent la forme d'une intervention française, conduite dans le cadre d'un accord de défense quadripartite signé en 1960 entre la France et trois pays venant d'accéder à l'indépendance, à savoir le Tchad, la RCA et la République du Congo⁷.

Puis la fin de la guerre froide amène la France à réexaminer ses engagements en Afrique. Le gouvernement français décide de ne plus intervenir pour contenir les rébellions militaires en RCA et de passer ainsi le relais aux organisations régionales et internationales. Selon les mots de Lionel Jospin, alors en passe de devenir premier ministre, l'accord de défense avec la France n'était pas un accord de police et l'armée française ne pouvait pas se transformer en garde présidentielle à l'usage d'Ange-Félix Patassé (ce dernier est alors président de la RCA et vient d'essuyer trois mutineries militaires réprimées avec l'aide de la France en 1996)⁸. En 1997, la France décide de fermer ses bases militaires à Bangui et à Bouar, ce qui contribue à faire monter l'insécurité en RCA, le

nord du pays devenant en grande partie un territoire sans gouvernement⁹.

Avec l'arrivée au pouvoir du Président Bozizé, les efforts de règlement des conflits commencent à se concentrer avant tout sur les nombreuses rébellions armées qui déstabilisent le pays, dont la plupart s'enracinent dans le nord¹⁰. Les premiers efforts de ce type débouchent sur l'Accord de Syrte de 2007, négocié avec le Front démocratique du peuple centrafricain (FDPC), dirigé par Abdoulaye Miskine¹¹. Un an plus tard, un autre accord de paix conclu entre le gouvernement et deux autres groupes rebelles, l'Union des forces démocratiques pour le rassemblement (UFDR) et l'Armée populaire pour la restauration de la démocratie (APRD), prévoit le désarmement et la démobilisation des forces de ces derniers. Les négociations portent également sur la création d'un gouvernement d'unité nationale et sur la tenue d'élections. Entre-temps, le parlement fait passer une loi d'amnistie, dont l'absence était perçue comme le dernier obstacle à la paix.

En dépit du fait que deux chefs rebelles ont rejoint le gouvernement d'union nationale en 2009, les mouvements armés poursuivent leurs attaques en 2009 et 2010. Après la disparition de son chef, tué en 2010, le dernier groupe rebelle, la Convention des patriotes pour la justice et pour la paix (CPJP), signe un accord de paix avec le gouvernement en août 2012. En novembre de cette année-là, la coalition rebelle nouvellement établie sous le nom de Séléka s'empare du nord et de l'est de la RCA et, en mars 2013, ses troupes entrent à Bangui, renversent le Président Bozizé et le remplacent par Michel Djotodia, qui devient le premier président musulman du pays.

Il est frappant que les accords n'aient guère duré en dépit des multiples tentatives de règlement des conflits, dont beaucoup étaient appuyées par des missions de maintien et de consolidation de la paix régionales et internationales (voir tableau 1). Cela a

7 Coulon et Larramendy (avec Zahar), *Consolidation de la paix et fragilité étatique*, p. 60-62.

8 Ibid., p. 62. Ange-Félix Patassé sera finalement renversé en 2003 par François Bozizé, l'ancien chef d'état-major des Forces armées centrafricaines.

9 Voir Jennifer Giroux, David Lanz et Damiano Sguaitamatti, « The Tormented Triangle: The Regionalisation of Conflict in Sudan, Chad and the Central African Republic », Document de travail n° 47, Crisis States Research Centre, avril 2009, p. 7, disponible à www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/The-Tormented-Triangle.pdf; International Crisis Group, « Tchad : Vers le retour de la guerre? », Rapport Afrique n° 111, 1er juin 2006, p. 11, disponible à www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/chad/chad-back-towards-war; Jérôme Tubiana, *La guerre par procuration entre le Tchad et le Soudan et la « darfourisation » du Tchad : Mythes et réalité* (Genève : Small Arms Survey, 2008), disponible à www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/HSBA-SWP-12-Chad-Sudan-Proxy-War-french.pdf.

10 De nombreux processus de médiation ont été lancés (en 1997, 2003, 2007, 2008, 2013 et 2015) en vue de trouver des solutions aux coups d'État et conflits armés accablant le pays.

11 Les négociations se sont tenues à Syrte, en Libye, d'où le nom de l'accord.

Tableau 1. Liste des missions de maintien et de consolidation de la paix en République centrafricaine

Abréviation	Nom officiel	Date d'autorisation ¹²	Organisation établissant le mandat
MISAB	Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui	Janvier 1997	UA
MINURCA	Mission des Nations Unies en République centrafricaine	Avril 1998	ONU
BONUCA	Bureau des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine	Décembre 1999	ONU
	Force de maintien de la paix et de la sécurité de la CEN-SAD en Centrafrique	Décembre 2001	Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), avec aval ultérieur de l'UA
FOMUC	Force multinationale de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale	Octobre 2002	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad	Septembre 2007	ONU
EUFOR Tchad/RCA	Mission de l'Union européenne au Tchad et en République centrafricaine	Octobre 2007	ONU
MICOPAX	Mission de consolidation de la paix en Centrafrique	Juin 2008	Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)
BINUCA	Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine	Avril 2009	ONU
ICR-LRA	Initiative de coopération régionale pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur (également appelée Initiative de coopération régionale contre la LRA)	Novembre 2011	UA
MISCA	Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine	Décembre 2013	UA
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine	Avril 2014	ONU

12 Date à laquelle la mission a été autorisée, et non pas celle de son déploiement. Le délai entre autorisation et déploiement est variable.

conduit certains observateurs à avancer que les élites politiques et militaires du pays attachaient peu d'importance aux engagements qu'elles prenaient et que les différents pactes négociés ne valaient guère plus que le papier sur lequel ils étaient rédigés¹³. L'examen attentif des efforts de règlement des conflits entrepris dans le passé fait ressortir trois problématiques récurrentes, à savoir celles du caractère des « élites » qui concluent les différents pactes, de la nature des accords qu'elles négocient et du rôle que jouent les acteurs externes.

RÔLE DES ÉLITES DANS LA CONCLUSION DES PACTES EN RCA

En RCA, les initiatives de règlement des conflits sont depuis toujours des arrangements négociés entre les élites politiques et les chefs rebelles. Pour comprendre pourquoi de tels arrangements ne durent pas, il faut examiner l'engagement des élites à leur égard, sans lequel ces marchés, négociés dans une atmosphère de vive méfiance, ont peu de chances de tenir¹⁴.

Les élites politiques centrafricaines ont de longue date un comportement prédateur à l'égard de l'État. Comme le fait observer Ned Dalby, « depuis l'indépendance, l'élite politique cherche à tirer profit de sa position privilégiée et concentre donc le pouvoir et les ressources à Bangui tout en négligeant et excluant largement les populations de l'arrière-pays »¹⁵. Plusieurs présidents se sont entourés de membres de leur propre ethnie pour des raisons de sécurité¹⁶, « en privatisant l'État pour leur seul bénéfice », et ont réprimé leurs opposants pour pouvoir prospérer¹⁷. Autrement dit, les élites sont moins attentives à l'intérêt public ou national qu'à leurs intérêts privés et à leur emprise sur le

pouvoir.

Par ailleurs, les élites politiques de la RCA n'éprouvent guère de sentiment d'identité nationale, tout comme le reste de la population du pays. Avant l'indépendance, « deux processus de centralisation concurrents étaient à l'œuvre dans le pays, l'un transsaharien et musulman, l'autre mené par la France, chrétien et orienté vers l'Atlantique »¹⁸. Pour reprendre l'expression de Tatiana Carayannis et Louisa Lombard, les Français « ont gagné ». Par conséquent, le nationalisme centrafricain « procède d'un logiciel fortement chrétien et non nord-oriental », tandis que « le nord-est est associé à l'islam et à l'extranéité »¹⁹. Entre 1990 et 2003, les groupes armés tchadiens et soudanais transitent respectivement par le nord et par l'est du territoire centrafricain, contribuant ainsi à l'apparition de ce que Jennifer Giroux, David Lanz et Damiano Sguaitamatti appellent un « triangle de la tourmente », où les enjeux politiques régionaux et intérieurs vont fusionner²⁰. Cela accentue l'amalgame entre musulmans et étrangers dans l'esprit de la population chrétienne majoritaire en RCA. Un membre du corps diplomatique a bien résumé la situation en disant que les citoyens centrafricains n'avaient guère conscience d'appartenir à la même nation²¹.

L'attitude des chefs de groupes armés n'est pas très différente de celle de leurs homologues aux commandes de l'État. Ils cherchent eux aussi à accéder au pouvoir et aux ressources. Les « entrepreneurs politico-militaires » se servent souvent des rébellions qui s'enracinent dans l'arrière-pays marginalisé de la RCA « pour remplacer le gouvernement du tout au tout ou, plus

13 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 21 septembre 2017.

14 Cette thèse a été défendue avec force par Barbara Walter, pour qui le problème de l'engagement est l'une des principales causes de la fragilité des accords de paix. Barbara F. Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, [Princeton (New Jersey) : Princeton University Press, 2002].

15 Ned Dalby, « A Multifaceted Business: Diamonds in the Central African Republic », dans *Making Sense of the Central African Republic*, édité par Tatiana Carayannis et Louisa Lombard (Londres : Zed Books, 2015), p. 135.

16 Comme l'ont illustré la préférence du Président André Kolingba pour l'ethnie Yakoma et celle du Président Ange-Félix Patassé pour l'ethnie Kaba. Cependant, Laurence Wohlers fait remarquer que l'appartenance ethnique n'intervient généralement pas dans la manière dont les dirigeants se hissent au pouvoir, mais qu'ils ont plutôt tendance à en tirer parti pour s'y maintenir. Voir l'article de Laurence D. Wohlers, « A Central African Elite Perspective on the Struggles of the Central African Republic », dans *Making Sense of the Central African Republic*, Carayannis et Lombard (éditrices), p. 314.

17 International Crisis Group, « République centrafricaine : anatomie d'un État fantôme », Rapport Afrique n° 135, 13 décembre 2007, disponible à www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/central-african-republic/central-african-republic-anatomy-phantom-state.

18 Tatiana Carayannis et Louisa Lombard, « A Concluding Note on the Failure and Future of Peacebuilding in CAR », dans *Making Sense of the Central African Republic*, Carayannis et Lombard (éditrices), p. 322.

19 Louisa Lombard, « The Autonomous Zone Conundrum: Armed Conservation and Rebellion in Northeastern CAR », dans *Making Sense of the Central African Republic*, Carayannis et Lombard (éditrices), p. 147.

20 Giroux, Lanz et Sguaitamatti, « The Tormented Triangle », p. 7. Voir aussi l'article de l'International Crisis Group, « Tchad : Vers le retour de la guerre? », et l'opuscule de Jérôme Tubiana, *La guerre par procuration entre le Tchad et le Soudan et la « darfourisation » du Tchad : Mythes et réalité*.

21 Entretien avec un membre du corps diplomatique à Bangui le 15 septembre 2017.

souvent, pour démontrer que celui-ci doit offrir un prix plus élevé pour acheter leur loyauté»²². Ned Dalby raconte comment l'emprise de l'UFDR sur les mines de diamant a concouru à lui donner une ascension telle que, lorsqu'elle a avancé vers le sud-ouest en direction de Bangui, elle a posé une menace suffisante pour justifier une place à la table des négociations :

[Bozizé] a donné à [Zakaria] Damane [le chef opérationnel de l'UFDR] le salaire d'un conseiller présidentiel et l'autorisation de garder le contrôle de [la localité de] Sam Ouandja et de ses diamants jusqu'à ce qu'un programme de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) soit mis en route. Le gouvernement leur a même envoyé des munitions. Ainsi, pour maintenir Damane dans de bonnes dispositions, Bozizé lui a offert l'accès aux diamants et la possibilité d'en taxer la chaîne de production. Cet arrangement convenait bien à Bozizé, car il maintenait l'ancrage des forces rebelles à distance de Bangui, siège de son pouvoir.²³

Autrement dit, non seulement les élites de l'État et les chefs rebelles sont avant tout motivés par l'accès aux ressources, mais ils ont aussi une longue tradition d'interaction. En effet, les rébellions qui ont déstabilisé la RCA pendant l'ère Bozizé «se sont formées dans les zones marginalisées de l'arrière-pays et ont été conduites par des personnalités politiques mises à l'écart par le régime de Bozizé»²⁴.

Les élites de l'État et les chefs rebelles sont également confrontés à une même difficulté : aucun ne dispose d'une autorité complète sur ses partisans. Cette faiblesse des liens verticaux accentue encore le problème d'engagement de ces

dirigeants. Il n'est donc pas crédible qu'ils livrent leurs combattants après avoir conclu un accord. Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire de l'ONU, «cela les incite davantage à négocier de mauvaise foi, car c'est leur seul moyen de conclure des accords et de s'assurer des avantages personnels à court terme»²⁵.

Enfin, les élites de l'État et les chefs rebelles sont aussi passés maîtres dans l'art de la survie politique, en se réinventant sans cesse pour s'adapter au gré des circonstances. Par exemple, Michel Djotodia, dirigeant de l'UFDR, a signé l'Accord de Birao en février 2007 et l'Accord de paix global de juin 2008 (ni l'un ni l'autre n'a été mis en œuvre, en partie par manque de volonté politique)²⁶. Son UFDR est devenue l'un des groupes fondateurs de la Séléka, il a participé aux négociations tenues à Nairobi en 2015²⁷ et il a brièvement occupé le poste de président de transition. De façon similaire, le chef du FDPC, Martin Koumtamadj (alias Abdoulaye Miskine, ancien confident d'Ange-Félix Patassé), était l'un des signataires de l'Accord de Syrte en avril 2007 et de l'Accord de paix global en 2008. Actuellement, il dirige les activités du groupe depuis sa base de Brazzaville, après avoir brièvement rejoint la Séléka en 2013²⁸.

Bien que les dirigeants centrafricains aient souvent assimilé la rébellion armée à «du banditisme», ils n'hésitent guère, lorsque leur position de pouvoir se trouve menacée, à employer tous les moyens à leur disposition pour s'acheter la loyauté de leurs rivaux potentiels, sans négliger les rétributions financières légales ou illégales et les nominations politiques.

22 Dalby, «A Multifaceted Business», p. 135.

23 Ibid., p. 136-137.

24 Ibid., p. 135.

25 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 15 septembre 2017.

26 En 2007 et 2008, le gouvernement du Président Bozizé (2003-2013) a signé un accord distinct avec chacun des trois groupes rebelles actifs : en février 2007 à Syrte avec le Front démocratique du peuple centrafricain (FDPC), en avril 2007 à Birao avec l'Union des forces démocratiques pour le rassemblement (UFDR), et en mai 2008 à Libreville avec l'Armée populaire pour la restauration de la démocratie (APRD). Un Accord de paix global a ensuite été signé le 21 juin 2008 à Libreville entre le gouvernement de la RCA et les différents groupes armés, sous les auspices du Président gabonais Omar Bongo. Ces accords n'ont jamais été appliqués.

27 «Former CAR Leaders Sign 'Meaningless' Peace Agreement», *Al Jazeera*, 14 avril 2015, disponible à www.aljazeera.com/news/2015/04/car-leaders-sign-meaningless-peace-agreement-150414131041917.html.

28 Nombre de chefs de guerre ex-Séléka faisaient précédemment partie de groupes armés. Par exemple, Ali Darassa, aujourd'hui chef de l'Union pour la paix en Centrafrique (UPC), a été le bras droit de Baba Laddé, rebelle tchadien et chef du Front populaire pour le redressement (FPR), de 1998 à 2012. Beaucoup de groupes anti-Balaka, aujourd'hui rebaptisés «groupes d'autodéfense ruraux», ont souvent été employés par Bozizé dans sa lutte contre les coupeurs de route (*zarginas*) et pour faire obstacle à d'autres groupes. Voir le rapport de Nathalia Dukhan, *Splintered Warfare : Alliances, Affiliations, and Agendas of Armed Factions and Politico-Military Groups in the Central African Republic*, Enough Project, août 2017, disponible à https://enoughproject.org/wp-content/uploads/2017/08/SplinteredWarfare_August2017_Enough_final.pdf. Voir également la *Lettre datée du 26 juillet 2017, adressée au président du Conseil de sécurité par le Groupe d'experts sur la République centrafricaine reconduit dans son mandat par la résolution 2339 (2017)*, Conseil de sécurité de l'ONU, 26 juillet 2017, S/2017/639.

LA « VERTU DE PANACÉE » ATTRIBUÉE AUX PROCESSUS DE DDR

Comprendre le manque de durabilité des accords de paix antérieurs nécessite aussi de tenir compte de leur nature. La grande majorité des accords de règlement des litiges conclus pendant la présidence Bozizé ont privilégié les arrangements sécuritaires, et en particulier les mécanismes de DDR, au lieu de s'atteler à résoudre les dossiers socio-économiques, les sentiments de marginalisation et les problèmes de gouvernance. La plupart prévoyaient aussi une participation limitée des chefs rebelles au gouvernement et incluaient des clauses sur la protection des civils.

Les premiers programmes de DDR centrafricains commencent en 1997, lorsque les forces armées du pays essaient de récupérer les armes légères et de petit calibre (ALPC) et l'équipement lourd qui avaient disparu de leurs armureries plus tôt cette année-là. En 1998, un effort dirigé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) visant à démobiliser un millier de soldats centrafricains se solde par un échec. En 2002 et 2003, un Programme national de démobilisation et de reconversion appuyé par la Force multinationale de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (FOMUC) donne des résultats décevants, en ne recueillant qu'environ 11 000 ALPC et en ne réinsérant que 212 anciens membres de groupes armés. En 2004, le PNUD apporte son soutien au Projet de réinsertion et d'appui aux communautés, un programme piloté par le gouvernement. Bien que ce programme revendique la démobilisation de 7 500 combattants et le financement de 40 micro-projets, son incapacité à récupérer les armes et des accusations de fraude entachent son bilan. Le dernier programme de DDR commence en 2009, dans le sillage de l'Accord de Libreville. Bien que cette nouvelle initiative ait réussi à désarmer, démobiliser et réintégrer environ 4 800 combattants de l'APRD et de l'UFDR dans le nord-ouest et dans le centre-ouest du pays, elle a complètement ignoré les demandes dans ce sens émanant des

groupes du nord-est²⁹.

Le recours aux mécanismes de DDR comme moyen privilégié de régler les conflits reflète la convergence de multiples facteurs, dont les exigences des rebelles et les calculs et priorités des dirigeants de l'État. Les acteurs internationaux ont également tablé sur les programmes de DDR, qui constituent un outil usuel parmi leurs moyens de règlement des conflits³⁰. Cependant, aucun de ces programmes n'est parvenu à apporter une solution politique qui soit à la fois pérenne et inclusive.

La géographie de la RCA, la porosité de ses frontières avec le Tchad et le Soudan, l'absence des pouvoirs publics dans l'arrière-pays et une longue tradition d'exclusion ont suscité l'apparition de groupes armés cherchant à se faire octroyer des avantages par l'État. Souvent, les rebelles prennent les armes pour demander leur inclusion dans un pays où, comme le dit très justement Louisa Lombard, à la différence des droits détenus par tous, « [les] avantages s'obtiennent et se conservent à titre privé, et lorsqu'ils ne se concrétisent pas comme promis, il y a plus de possibilités pour forcer la main [à l'État] »³¹. Dans leur quête d'avantages, les groupes gagnent à être reconnus comme rebelles. Cela leur donne accès à des programmes de DDR par lesquels ils peuvent acquérir lesdits avantages. L'importance attachée à la prime journalière d'alimentation, dont le Comité de pilotage du programme de DDR a dû discuter les détails pendant six mois, est une illustration de cette réalité, pour n'en citer qu'une³². L'intégration dans les forces armées centrafricaines apporte aussi des avantages stables, sous la forme d'emplois salariés par l'État.

Le processus de DDR profite aux chefs rebelles comme aux dirigeants de l'État. Il leur a apporté un poids politique et des avantages personnels, et ils ont essayé de s'en servir à leurs propres fins comme ils le feraient de tout autre outil. Le Président Bozizé a essayé de négocier l'admission de la RCA au Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP), qui fédérait le financement du processus de DDR pour la région des Grands

29 Pour une étude des différents programmes de DDR, voir l'ouvrage de Coulon et Larramendy (avec Zahar), *Consolidation de la paix et fragilité étatique*, p. 128-131.

30 Depuis, des praticiens ont mené une série de travaux de recherche critique et d'opérations de recueil des enseignements pour recenser les problèmes que posent les programmes de DDR et ont essayé d'en régler quelques-uns par une nouvelle génération de pratiques.

31 Louisa Lombard, *State of Rebellion: Violence and Intervention in the Central African Republic* (Chicago: University of Chicago Press, 2016), p. 121.

32 Ibid., p. 164-165.

Lacs, de manière à « obtenir des largesses qu'ils pourraient distribuer tant aux futurs membres de la Commission nationale de DDR qu'aux personnes qui s'étaient mobilisées contre lui autrefois ou qui pourraient lui être hostiles d'une autre manière »³³. Ses efforts ont débouché sur le Projet de réinsertion et d'appui aux communautés, soutenu par le PNUD (2004-2007). Citant des responsables du PNUD, l'International Crisis Group a soutenu que les autorités centrafricaines avaient détourné 40 millions de dollars US alloués à ce projet³⁴. Cela a conduit certains chercheurs et analystes politiques à mettre le doigt sur un manque de volonté politique à mettre en œuvre le processus de DDR en RCA. Par exemple, Laurence Wohlers rapporte que, selon certaines personnes interrogées, Bozizé aurait fait obstruction au processus pendant des années, « apparemment dans l'espoir de parvenir à acheter les chefs des groupes rebelles plutôt que de dépenser les sommes plus élevées que constituaient les fonds de DDR alloués aux combattants de base »³⁵.

Les chefs rebelles ont aussi exploité les programmes de DDR pour en tirer un gain personnel. Interrogés sur le sort des primes journalières d'alimentation qui n'avaient pas été distribuées, des combattants de l'APRD se trouvant à Kaga-Bandoro ont déclaré à Louisa Lombard que « les chefs du groupe les avaient bouffées » et lui « en ont donné pour preuve le colonel Lakué de l'APRD se faisait construire au Tchad non pas une simple maison, mais une somptueuse villa »³⁶. Dans le même ordre d'idées, Jocelyn Coulon et Damien Larramendy citent un membre de la Commission de consolidation de la paix disant que le processus de DDR était une « machine à créer des groupes rebelles »³⁷. Cela est également confirmé par Louisa Lombard, selon qui le processus de DDR a largement contribué à l'expansion de l'APRD et de l'UFDR³⁸. Même après avoir été réintégrés dans les forces nationales, les rebelles n'ont pas hésité à

reprendre le maquis. Par exemple, ceux qui avaient aidé François Bozizé à s'emparer du pouvoir en 2003 sont aussi ceux qui ont lancé la rébellion de 2005 dans le nord-est du pays.

INTERVENTIONS ÉTRANGÈRES ET EFFORTS DE MÉDIATION (IN)UTILES ET (IN)OPPORTUNS

Même après avoir reçu une aide bilatérale considérable et avoir accueilli plus d'une douzaine d'initiatives de maintien et de consolidation de la paix, la RCA replonge périodiquement dans le conflit. Il est donc essentiel d'examiner le rôle des acteurs externes pour comprendre les limites des efforts qu'ils ont déjà entrepris en vue de consolider durablement la paix dans le pays, en particulier depuis le début du siècle.

Les dirigeants régionaux participent régulièrement aux initiatives de médiation concernant la RCA : en 1997, Amadou Toumani Touré, alors général de l'armée malienne, participe aux Accords de Bangui; en 2007, le dirigeant libyen Mouammar Kadhafi assure la médiation de l'Accord de Syrte; en 2008, le Président gabonais Omar Bongo joue un rôle central dans les Accords de Libreville; et en 2014, le président de la République du Congo, Denis Sassou Nguesso, est nommé Médiateur de la CEDEAO. Le Tchad joue également un rôle clé, au départ en plaçant la CEDEAO (dont il tenait la présidence) à la tête de la médiation en 2014 et en affirmant ainsi son rôle central dans le processus politique. Ce pays est un acteur central dans la situation politique et sécuritaire de la RCA depuis les années 1990. Son soutien à François Bozizé lors du coup d'État de 2003, qui a mis fin à la présidence d'Ange-Félix Patassé, lui a valu un certain degré d'allégeance de la part des élites de la RCA et, partant, une influence politique sur la prise de décisions³⁹. Beaucoup d'analystes conviennent toutefois que « l'implication tchadienne dans la crise centrafricaine est plus nuisible que bénéfique »⁴⁰.

33 Lombard, *State of Rebellion*, p. 153.

34 International Crisis Group, « République centrafricaine : relancer le dialogue politique », Briefing Afrique n° 69, 12 janvier 2010, p. 12, disponible à <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/central-african-republic/central-african-republic-keeping-dialogue-alive>.

35 Wohlers, « A Central African Elite Perspective on the Struggles of the Central African Republic », p. 311-312.

36 Lombard, *State of Rebellion*, p. 165.

37 Coulon et Larramendy (avec Zahar), *Consolidation de la paix et fragilité étatique*, p. 145.

38 Lombard, *State of Rebellion*, p. 166.

39 Nathalia Dukhan, *The Central African Republic Crisis*, Governance and Social Development Resource Centre, mars 2016, p. 30, disponible à www.gsdrc.org/wp-content/uploads/2016/05/CAR_Jan2016.pdf.

40 Ibid., p. 25.

Les interventions d'acteurs externes dans la politique de la RCA remontent au rôle joué par la France, l'ancien pouvoir colonial, depuis l'indépendance. Comme le souligne Roland Marchal, « il y a chez les dirigeants de la RCA une tendance historique à se tourner vers Paris, N'Djamena ou Brazzaville pour obtenir conseils et protection plutôt que d'essayer d'établir le moindre contrat social avec la population centrafricaine »⁴¹. Tandis que les actions menées dans le cadre de la coopération militaire bilatérale avec la France s'orientent de plus en plus vers le court terme, les gouvernements français et centrafricain se sont tous deux tournés vers la région. La France a essayé d'amener les acteurs régionaux à s'impliquer dans la stabilisation de la RCA à sa place, tandis que les personnalités politiques de Bangui se sont mises en quête d'autres sources de protection et de soutien⁴².

Les puissances régionales, les chefs d'État et même les chefs rebelles qui tiennent compte des demandes de soutien des personnalités politiques ont tous leurs propres desseins. Par exemple, lorsque les troupes libyennes et le Mouvement de libération du Congo (MLC) interviennent en 2002 pour consolider le gouvernement Patassé, l'objectif de la Libye est de « maintenir un gouvernement ami en RCA afin que Tripoli dispose d'une base arrière pour ses opérations contre le Président tchadien [Idriss] Déby et ses alliés français »⁴³. Le chef du MLC, Jean-Pierre Bemba, est quant à lui motivé par le besoin de maintenir un régime ami à Bangui, car pour son mouvement basé en RDC, la RCA est la principale voie de ravitaillement bon marché en

matériel, carburants et autres produits de base⁴⁴.

Les interventions régionales visant à maintenir et à consolider la paix en vue de stabiliser le pays n'ont guère mieux réussi. Plusieurs d'entre elles ont eu tendance à se concentrer exclusivement sur Bangui et sur la frontière avec le Tchad. La plupart étaient « essentiellement des créations de puissances intéressées — la France et la Libye — et en mesure d'entraîner un certain nombre de pays dont les intérêts, souvent contradictoires, convergent de façon conjoncturelle »⁴⁵. Si ces opérations ont pu ainsi avoir un effet stabilisateur à court terme, elles ont aussi été entraînées dans les jeux politiques et utilisées pour faire avancer les intérêts de certaines puissances régionales. En 2003, par exemple, Bozizé a exécuté un coup d'État alors que le Président Patassé s'était absenté pour participer à un sommet de la Communauté des États sahélo-sahariens⁴⁶. Ni les Forces armées centrafricaines ni la FOMUC (Force multinationale de la CEMAC) déployée à Bangui ne sont intervenues pour empêcher le coup d'État, ayant « reçu pour instruction de ne pas s'opposer à l'entrée en ville des partisans de Bozizé »⁴⁷.

De cette façon, les pays voisins ont indiqué « que la communauté internationale n'était pas attachée aux institutions démocratiques de la RCA, [et qu'] une menace suffisamment crédible contre le régime pourrait obtenir un soutien international, enseignement dont la Séléka a tiré parti des années plus tard »⁴⁸. Dans leur bilan de l'histoire des interventions régionales de maintien ou de consolidation de la paix, Carayannis et Lombard

41 Roland Marchal, « CAR and the Regional (Dis)order », dans *Making Sense of the Central African Republic*, Carayannis et Lombard (éditrices), p. 335.

42 Coulon et Larramendy (avec Zahar), *Consolidation de la paix et fragilité étatique*, p. 60-65. Alors qu'Ange-Félix Patassé est allé chercher le soutien militaire et financier de Kadhafi et de Jean-Pierre Bemba (un chef rebelle de la RDC), son successeur François Bozizé, connu pour avoir employé des mercenaires tchadiens, a expliqué lors d'un entretien donné à l'International Crisis Group qu'il avait « pris le pouvoir avec l'aide du Tchad ». International Crisis Group, « République centrafricaine : anatomie d'un État fantôme », p. 17.

43 Tatiana Carayannis, « CAR's Southern Identity: Congo, CAR, and International Justice », dans *Making Sense of the Central African Republic*, Carayannis et Lombard (éditrices), p. 258.

44 Christian Dietrich, « Les diamants en République centrafricaine : Commerce, évaluation et blanchiment », Document hors-série n° 8, Partenariat Afrique Canada, janvier 2003, disponible à <https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2017/09/2003-Jan-Les-diamants-en-Republique-centrafricaine.pdf>.

45 Coulon et Larramendy (avec Zahar), *Consolidation de la paix et fragilité étatique*, p. 81.

46 Après avoir remporté des élections contestées en 1999 et à la suite d'un coup d'État manqué en 2001, Patassé tente de faire arrêter Bozizé, jusqu'alors chef d'état-major des Forces armées centrafricaines. Ce dernier s'enfuit au Tchad et Patassé s'adresse aux États voisins pour demander une assistance militaire. Le Burkina Faso, Djibouti, la Libye et le Soudan déploient alors 300 soldats à Bangui dans le cadre de la Communauté des États sahélo-sahariens. Ceux-ci sont vite remplacés par les troupes de la FOMUC, dont le mandat consiste à assurer la sécurité du président et à surveiller la frontière avec le Tchad. Cependant, « pour acculer Bangui à un dialogue national sans exclusive, Paris et la CEMAC affaiblissent le pouvoir en place et encouragent ses opposants, y compris ceux ayant pris les armes ». International Crisis Group, « République centrafricaine : anatomie d'un État fantôme », p. 15.

47 Ibid. Le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BONUCA) ne pouvait que condamner « cette prise du pouvoir par des moyens non constitutionnels » Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du secrétaire général sur la situation en République centrafricaine et les activités du Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BONUCA)*, 20 juin 2003, S/2003/661.

48 Nathaniel Olin, « Pathologies of Peacekeeping and Peacebuilding in CAR », dans *Making Sense of the Central African Republic*, Carayannis et Lombard (éditrices), p. 196. Comme on pouvait s'y attendre, la chute de Bozizé rappelle beaucoup celle de Patassé. La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) a demandé que Bozizé participe à des négociations, mais à la rupture des Accords de Libreville, elle a lui a tacitement retiré son soutien.

concluent qu'il s'agissait d'un « recours constant à divers intermédiaires malhonnêtes [...] qui s'efforcent de tirer des avantages diplomatiques de leur engagement en RCA, plutôt que de vraiment aider ses dirigeants à mener un processus de consolidation de la paix »⁴⁹. Pour Ned Olin, cela met en question la crédibilité de la région pour ce qui est de « prendre la tête des efforts à long terme en RCA »⁵⁰.

Les interventions de l'ONU ont tout autant échoué à stabiliser la RCA. Selon Coulon, Larramendy et Zahar, l'échec des opérations de maintien et de consolidation de la paix en RCA peut s'expliquer par trois catégories de problèmes : 1) déploiements de courte durée dans le cadre de mandats restreints; 2) manque de capacités réduisant la mobilité et l'efficacité des contingents; 3) absence d'une véritable volonté politique de parvenir à une solution durable⁵¹. Les deux opérations de maintien de la paix, à savoir la MINURCA (Mission des Nations Unies en République centrafricaine) et la MINURCAT (Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad), ont connu un certain succès sur le front sécuritaire, quoique principalement à Bangui⁵². Cependant, les progrès obtenus sur ce front « n'ont pas été égalés par des progrès sur le plan politique ou dans la réforme à long terme du secteur de la sécurité » et « la MINURCA n'avait pas l'influence politique requise pour peser sur le gouvernement, tandis que la MINURCAT était expressément dépourvue de mandat politique »⁵³.

Les efforts de maintien de la paix ont également souffert de limites considérables⁵⁴. En particulier, ils ont souvent été dépourvus des leviers nécessaires pour encourager les gouvernements successifs à s'engager dans la voie des réformes ou à coopérer avec les groupes adverses⁵⁵. Il semble aussi, selon certains analystes, qu'elles aient opté pour des solutions rapides au lieu d'adapter leurs objectifs aux réalités de la situation, ce que Carayannis et Lombard présentent comme un manque d'imagination de la part de la communauté internationale⁵⁶. En définitive, les opérations de maintien de la paix « en sont venues à ressembler aux institutions de la RCA, c'est-à-dire à exister plus par leur nom que par leur substance »⁵⁷. Qui plus est, « à l'instar de l'État centrafricain, ces initiatives sont une sorte de théâtre public qui apporte des rentes, mais sans jamais examiner de près la question des réformes politiques et institutionnelles de fond indispensables pour reléguer la violence politique au passé de manière définitive »⁵⁸.

La plupart des interventions et tentatives de médiation étrangères ont ainsi poursuivi des objectifs à court terme, en se concentrant surtout sur des activités concernant la sécurité et les élections qui n'ont pas aidé la RCA à résoudre ses problèmes de fond. Elles ont aussi fait passer les intérêts de puissances étrangères ou d'organisations extérieures avant les intérêts nationaux de la RCA.

49 Carayannis et Lombard, « A Concluding Note on the Failure and Future of Peacebuilding in CAR », p. 335.

50 Olin, « Pathologies of Peacekeeping and Peacebuilding in CAR », p. 215.

51 La plupart des opérations ne disposaient que de 500 à 1 500 militaires et policiers pour couvrir un territoire aussi grand que la France. Coulon et Larramendy (avec Zahar), *Consolidation de la paix et fragilité étatique*, p. 75-80.

52 La Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) était un passage sous commandement de l'ONU de l'opération militaire de l'Union européenne au Tchad et en République centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA), déployée au Tchad et dans le nord-est de la RCA en coordination avec le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BINUCA).

53 Olin, « Pathologies of Peacekeeping and Peacebuilding in CAR », p. 214. Le mandat de la MINURCA, créée en 1998, se limitait au maintien de la sécurité dans la capitale et à l'accompagnement des élections législatives de 1998, puis des présidentielles de 1999. Cette mission est parvenue à sécuriser Bangui, mais elle a beaucoup moins bien réussi à accomplir de véritables progrès dans la sphère politique ou face aux problèmes financiers du gouvernement. Lorsqu'il s'est avéré que les élections étaient contestées, la MINURCA n'a pas été en mesure d'exercer une véritable influence pour imposer la coopération et a fini par préparer son retrait 15 jours seulement après le scrutin.

54 Il s'agissait principalement de ceux du Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BONUCA) et du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BINUCA), ainsi que de la décision de créer la formation République centrafricaine au sein de la Commission de consolidation de la paix.

55 Une explication est qu'il leur manquait une composante de force à employer pour peser sur la situation.

56 Comme le font valoir Carayannis et Lombard, « Cela nécessite d'employer une approche sur mesure de la consolidation de la paix plutôt qu'un modèle unique et de recourir à des solutions évitant le mode par défaut consistant à œuvrer pour "remettre sur pied" les Forces armées centrafricaines sans tenir compte du fait qu'elles sont une source de prédation et d'insécurité depuis des décennies ». « A Concluding Note on the Failure and Future of Peacebuilding in CAR », p. 346.

57 Olin, « Pathologies of Peacekeeping and Peacebuilding in CAR », p. 210.

58 Carayannis et Lombard, « A Concluding Note on the Failure and Future of Peacebuilding in CAR », p. 327.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES TENTATIVES DE MÉDIATION PRÉCÉDENTES

L'histoire des tentatives de règlement des conflits en RCA est riche en enseignements. La plupart sont conçues avant tout dans l'optique d'objectifs à court terme. Dans leur effort pour apporter la paix en RCA, les différents accords de paix ont employé la même formule : un mélange de DDR et de partage limité du pouvoir. Ils ont presque tous apporté des gains sécuritaires à court terme, mais ils se sont montrés vulnérables aux manipulations politiques et à l'évolution de la situation régionale, et aucun n'a pu durer. La plupart de leurs dispositions sont restées lettre morte. Par exemple, à la suite de l'Accord de paix global signé à Libreville en 2008, l'UFDR a obtenu des postes au gouvernement et dans l'administration, mais il n'y a pas eu de progrès vers la mise en œuvre d'un programme de développement dans le nord-est du pays ou vers l'instauration d'un dialogue politique inclusif sur le processus de DDR⁵⁹. Ces accords n'ont pas non plus apporté de réponse au sentiment général d'exclusion, qui crée un terrain propice à la mobilisation des groupes armés, en particulier dans le nord-est du pays.

Les initiatives de médiation depuis le début de la crise de 2012

Depuis le déclenchement de la dernière crise centrafricaine en 2012, on assiste à un débordement d'initiatives de médiation surtout régionales (voir la chronologie en annexe). Devant la montée de la rébellion menée par la Séléka, le Médiateur de la CEDEAO (le président de la République du Congo, Denis Sassou Nguesso) réunit les différentes parties centrafricaines à Libreville. Le 11 janvier 2013, les pourparlers débouchent sur la signature, entre les groupes armés rebelles et le

Président Bozizé, de l'Accord de Libreville, une entente sans lendemain qui visait à contenir la rébellion et à définir les modalités d'un partage du pouvoir et d'une transition politique.

Un peu plus de deux mois plus tard, la Séléka fait une descente sur Bangui, dépose Bozizé et installe Djotodia à sa place. Ce dernier ne va pas rester longtemps au pouvoir. Son incapacité à mettre fin aux agressions de la Séléka contre les citoyens (majoritairement chrétiens) de la RCA contribue à la naissance des groupes anti-Balaka et aux événements sanglants de décembre 2013, qui se soldent par des massacres et par le déplacement des populations musulmanes centrafricaines.

Le 10 janvier 2014, une conférence tenue à N'Djamena amène la fin du régime de Djotodia et ouvre la voie à une transition politique. Un accord de cessation des hostilités signé le 23 juillet 2014 à Brazzaville, sous les auspices du Président Sassou Nguesso, amorce un nouveau processus politique prévoyant des consultations de la population dans tout le pays, ainsi que le Forum de Bangui sur la réconciliation nationale. Des initiatives de médiation se déroulent en parallèle. En 2015, l'Organisation de la coopération islamique, sous la direction de Cheikh Tidiane Gadio, participe brièvement à la médiation d'un accord de cessez-le-feu avec le Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique (FPRC) de Nouredine Adam à la frontière avec le Tchad; Bangui rejette cet arrangement⁶⁰. Le Président Sassou Nguesso organise également, à Nairobi, une conférence qui va déboucher sur un accord entre l'ex-Séléka et les anti-Balaka, représentés respectivement par Michel Djotodia et par François Bozizé. Signé le 22 janvier 2015, cet accord sera rejeté tant par les partenaires internationaux que par le gouvernement de transition⁶¹.

Avec la fin de la transition et, par la même occasion, de l'effort de médiation de la CEEAC, le manque de progrès sur le dossier du processus de

59 International Crisis Group, « République centrafricaine : les urgences de la transition », Rapport Afrique n° 203, 11 juin 2013, disponible à www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/central-african-republic/central-african-republic-priorities-transition; Andreas Mehler, « Reshaping Political Space? The Impact of the Armed Insurgency in the Central African Republic on Political Parties and Representation », GIGA Working Paper n° 116, German Institute of Global and Area Studies, décembre 2009, disponible à http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_09_wp116_mehler.pdf.

60 Cet accord est rejeté en partie parce qu'il n'est pas inclusif, mais aussi parce qu'il semble « donner aux groupes armés la possibilité de faire progresser des positions maximalistes ». Entretien avec des responsables de l'ONU à New York le 24 juillet 2017. « Le FPRC renonce aux hostilités et à la partition de la Centrafrique suite à la médiation de l'OCI », Agence panafricaine de presse, 22 décembre 2015, disponible à www.panapress.com/Le-FPRC-renonce-aux-hostilites-et-a-la-partition-de-la-Centrafrique-suite-a-la-mediation-de-l-OCI--12-630464041-134-lang4-index.html.

61 Cette conférence a été organisée sans aucune concertation avec les parties prenantes essentielles. Penelope Chester, « Mediation Fail in the Central African Republic », UN Dispatch, 24 février 2015, disponible à www.undispatch.com/mediation-fail-central-african-republic/.

DDR et l'absence de dialogue politique entre le gouvernement nouvellement élu du Président Touadéra et les groupes armés du pays ont amené un certain nombre d'acteurs régionaux à lancer de nouvelles initiatives de médiation⁶². À ce propos, un diplomate étranger a fait valoir que les dernières initiatives de médiation étaient « nées des hésitations du gouvernement à mettre en œuvre l'accord passé avec les groupes armés au Forum de Bangui »⁶³. Le premier effort de ce type est lancé par le gouvernement angolais au nom de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs. Des représentants du gouvernement et des groupes armés sont invités à Luanda pour participer à une série de réunions fin 2016. L'initiative angolaise est largement condamnée à Bangui pour avoir proposé une amnistie des crimes passés.

En février 2016, l'UA nomme Mohamed El Hacem Lebatt au poste de représentant spécial. Celui-ci lance l'Initiative africaine pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine, avec le soutien de l'Angola, de la RDC, du Tchad et de la CEEAC. D'abord calquée sur les efforts menés par l'Organisation de la coopération islamique en 2015, cette initiative rencontre une large résistance à Bangui où, comme l'a dit un fonctionnaire de l'ONU, les propositions d'amnistie et de partage du pouvoir sont perçues comme une « menace pour l'ordre politique post-électoral »⁶⁴. Pour expliquer les réactions négatives à cette première tentative de l'UA, d'autres personnes interrogées soulignent le fait que l'initiative aurait donné lieu au retour des ex-Présidents Bozizé et Djotodia. Une autre personne interrogée a conclu qu'au vu de ces réactions, l'UA avait dû « revoir sa copie »⁶⁵.

En mars 2017, tandis que l'UA fait le point sur ses

options, la Communauté de Sant'Egidio — l'association catholique qui a servi de médiateur pour le Pacte républicain conclu entre le Président Djotodia, le Premier Ministre Nicolas Tiangaye et le Conseil national de la transition (CNT) en novembre 2013 — lance une nouvelle initiative de médiation. Le 20 juin, celle-ci débouche sur la signature d'un Accord politique pour la paix en République centrafricaine, signé entre le gouvernement et 13 groupes politico-militaires⁶⁶. Cet accord, qui prévoit la cessation immédiate des hostilités dans tout le pays, ne fait pas long feu : dès le lendemain, des violences et affrontements généralisés éclatent entre les groupes armés dans la région de Bria⁶⁷.

Un tour d'horizon des efforts de médiation déployés depuis la crise de 2012 ne peut qu'amener à conclure qu'ils sont plutôt dispersés. Les initiatives reflètent des priorités externes divergentes, des rivalités entre institutions, voire des cultures de médiation différentes⁶⁸. Comme le font remarquer David Lanz et Rachel Gasser, « quand les États essaient d'accroître leur influence politique, leur richesse et leur position géopolitique, ils se font concurrence; et cette concurrence intervient dans les processus de médiation »⁶⁹. Pour mettre de l'ordre dans la multitude d'initiatives parallèles, imbriquées et concurrentes, une réunion de « médiation entre médiateurs » organisée à titre non officiel a rassemblé une grande partie des acteurs à Bruxelles en juin 2017⁷⁰.

Peu après, le 17 juillet 2017 à Libreville, l'UA présente sa nouvelle Feuille de route pour la paix et la réconciliation nationale en République centrafricaine⁷¹. Fondée sur les différentes initiatives qui l'ont précédée, celle-ci prévoit un

62 Il est important de noter que le Comité consultatif de suivi fixait un cadre plus étroit au dialogue entre le gouvernement et les groupes armés. S'intéressant avant tout aux questions de DDR, ce comité a été la seule instance à réunir tous les groupes armés avec le gouvernement. Entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui le 21 septembre 2017.

63 Entretien avec un haut diplomate international à Bangui le 15 septembre 2017.

64 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

65 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017; entretien avec un diplomate international à Bangui le 22 septembre 2017.

66 Le texte intégral de l'accord est disponible à www.santegidio.org/pageID/1165/langID/en/itemID/960/--Entente-de-Sant-Egidio--Political-Agreement-for-Peace-in-the-Central-African-Republic.html.

67 « CAR violence: Deadly clashes in Bria despite ceasefire deal », BBC, 21 juin 2017, disponible à www.bbc.com/news/world-africa-40350057.

68 Thierry Vircoulon, *À la recherche de la paix en Centrafrique. Médiations communautaires, religieuses et politiques*, Institut français des relations internationales, 19 juin 2017, disponible à <https://www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/recherche-de-paix-centrafrique-mediations-communautaires-religieuses>.

69 David Lanz et Rachel Gasser, « A Crowded Field: Competition and Coordination in International Peace Mediation », Center for Mediation in Africa, Université de Prétoria, février 2013, disponible à www.up.ac.za/media/shared/237/PDFs/International%20conference%202015/2.-lanz-gasser-mediation-crowded-field_pretoria-conference-ju.zp58695.pdf.

70 Entretiens avec des responsables de l'ONU à New York le 24 juillet 2017 et avec des fonctionnaires de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017; entretien téléphonique avec un expert à New York le 11 septembre 2017.

71 Union africaine, *Feuille de route pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine*, 17 juillet 2017, disponible à <http://rjdh.org/wp-content/uploads/2017/07/FEUILLE-DE-ROUTE-POUR-LA-PAIX-ET-LA-RECONCILIATION-EN-RCA.pdf>.

processus de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion (DDRR) et exclut l'impunité pour les crimes les plus graves. Présentée comme un document de consensus, la Feuille de route de Libreville obtient le soutien de nombreux acteurs nationaux et internationaux, notamment celui de l'ONU⁷². Le Panel de Facilitateurs africains chargé de la mise en œuvre de l'initiative se réunit pour la première fois à Bangui les 11 et 12 septembre pour s'entretenir des modalités de cette mise en œuvre. Les membres de ce Panel sont l'UA, le gouvernement de la RCA, la CEEAC, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, l'Angola, le Gabon, la République du Congo et le Tchad, ainsi que la MINUSCA en qualité d'observateur. Cette Feuille de route souligne que l'ONU s'engage à apporter son « soutien politique, technique et logistique » à l'initiative en déployant un Expert de haut niveau appartenant au Groupe de l'appui à la médiation, qui fait partie de son Département des affaires politiques⁷³. Lors de cette réunion, le Coordonnateur du Panel a annoncé que la MINUSCA serait un partenaire privilégié dans ses travaux, dont la conduite au jour le jour serait assurée par un comité technique réunissant l'UA, la CEEAC, le gouvernement de la RCA et la MINUSCA⁷⁴.

Par ailleurs, les chefs des groupes armés semblent jouer sur différents tableaux : ils participent aux réunions à Bangui et à l'étranger et signent une série d'accords surtout pour profiter des avantages du processus de DDR et percevoir des indemnités journalières⁷⁵. L'accès de ces dirigeants aux responsabilités politiques entraîne souvent des tensions internes : leurs combattants accusent leurs anciens chefs de ne pas redistribuer les dividendes de la victoire et de « trahir leur cause »⁷⁶. La faiblesse de la chaîne de commandement et de contrôle au sein des groupes a diminué l'impact que toute entente nationale pourrait avoir

au niveau local. Cela conforte l'idée que des élites non représentatives enchaînent les accords de règlement du conflit pour leur propre intérêt plutôt que pour celui du pays et en décalage complet avec la plus grande partie de sa population.

À cet égard, nombre de praticiens et d'analystes reconnaissent la nécessité de lancer au niveau local des initiatives de médiation et de dialogue donnant la parole aux acteurs de la société civile (en particulier les femmes, les chefs coutumiers, les personnalités religieuses et les jeunes) et aux chefs locaux des groupes armés. Ces mesures pourraient, en théorie, mieux rendre compte des subtilités et réalités de la situation sur le terrain et ouvrir la voie à d'autres échanges destinés à améliorer la sécurité et à faciliter le retour des populations musulmanes, qui sont toujours largement déplacées à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. De telles initiatives nécessiteraient aussi que les acteurs politiques et la société civile partagent la responsabilité de la réconciliation à tous les niveaux. Nombre d'initiatives locales de médiation et de règlement des conflits sont déjà en marche dans toute la RCA en vue de régler les problèmes de sécurité et de réconciliation.

Les initiatives de médiation locales : Faire les choses autrement ?

Le problème manifeste des initiatives de règlement des conflits déjà menés en RCA, c'est que la population n'y participe ni comme acteur ni comme bénéficiaire. La RCA n'a connu que deux processus de consultation depuis son indépendance. Le dialogue national pour la paix et la sécurité amorcé en 2008 sous le Président Bozizé ne s'adressait qu'à l'opposition politique et armée. Organisé par le Centre pour le dialogue humani-

72 Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, « Note aux correspondants : Conclusions de la réunion de haut niveau sur la situation politique, sécuritaire et humanitaire en République centrafricaine », 19 septembre 2017, disponible à www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2017-09-19/note-correspondents-meeting-central-african-republic-un.

73 « Les Nations Unies ont déclaré leur ferme soutien politique, technique et logistique à l'Initiative ». Union africaine, *Feuille de route pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine*, 17 juillet 2017, par. 1.8.

74 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 15 septembre 2015.

75 Entretiens avec des responsables de l'ONU à Bangui le 21 septembre 2017 et avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017; entretien téléphonique avec un expert à New York le 11 septembre 2017.

76 Lors du remaniement ministériel de septembre 2017, plusieurs chefs ex-Séléka et anti-Balaka ont reçu des portefeuilles. Les ex-Séléka n'ont pas obtenu le poste de premier ministre que leur chef Noureddine Adam espérait pour eux; toutefois, Gontran Djono Ahaba (ex-ministre d'État aux mines, au pétrole et à l'énergie du gouvernement de transition et neveu de Michel Djotodia), Ahamed Senoussi et Lambert Moukove-Lissane (un chef du FPRC proche d'Adam) ont intégré le nouveau gouvernement avec des portefeuilles stratégiques comme celui des eaux et forêts. Deux chefs Anti-Balaka, Jean-Alexandre Dedet et Jacob Mokpem Bionli, ont également rejoint le gouvernement.

Tableau 2. Liste de tous les groupes armés actifs en RCA (août 2012 à 2017)

Abréviation	Appellation complète	Date de création	Principal chef (affiliation précédente)
RPRC	Rassemblement patriotique pour le renouveau de la Centrafrique	Novembre 2014	Zakaria Damane (ex-Séléka)
FPRC	Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique	Juillet-août 2014 ⁷⁷	Nourredine Adam (ex-Séléka)
MPC	Mouvement patriotique pour la Centrafrique	Juillet 2015	Mahamat al-Khatim (ex-Séléka)
MPC-Siriri	Mouvement patriotique centrafricain	Juin 2017	Mahamat Abdel Karim (ex-Séléka)
MLCJ	Mouvement des libérateurs centrafricains pour la justice	2008	Toumou Deya Gilbert (ex-Séléka)
	Séléka rénovée	Août-septembre 2014	Mohamed Moussa Dhaffan (ex-Séléka)
	Groupes d'autodéfense musulmans à Bangui	Décembre 2013	Multiplicité de chefs
UPC	Union pour la paix en Centrafrique	Septembre-octobre 2014	Ali Darassa (ex-Séléka)
FDPC	Front démocratique du peuple centrafricain	2003-2004 ⁷⁸	Martin Koumtamadj alias Abdoulaye Miskine (brièvement ex-Séléka)
MRDP	Mouvement de résistance pour la défense de la patrie	Août 2016	Séraphin Komeya (anti-Balaka)
	Groupes anti-Balaka locaux	1980-1990	Multiplicité de chefs (anti-Balaka)
Anti-Balaka Ngaïssona	Coordination nationale des ex-anti-Balaka	2014	Patrice-Édouard Ngaïssona
Anti-Balaka Mokom	Anti-Balaka/Mokom wing	2015	Maxime Mokom
RJ	Révolution et justice	Fin 2013	Armél Ningatoloum Sayo
RJ (faction dissidente)	Révolution et justice, aile Belanga	2016	Raymond Belanga
LRA	Armée de résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army)	1987 (en RCA depuis 2008-2009) ⁷⁹	Joseph Kony

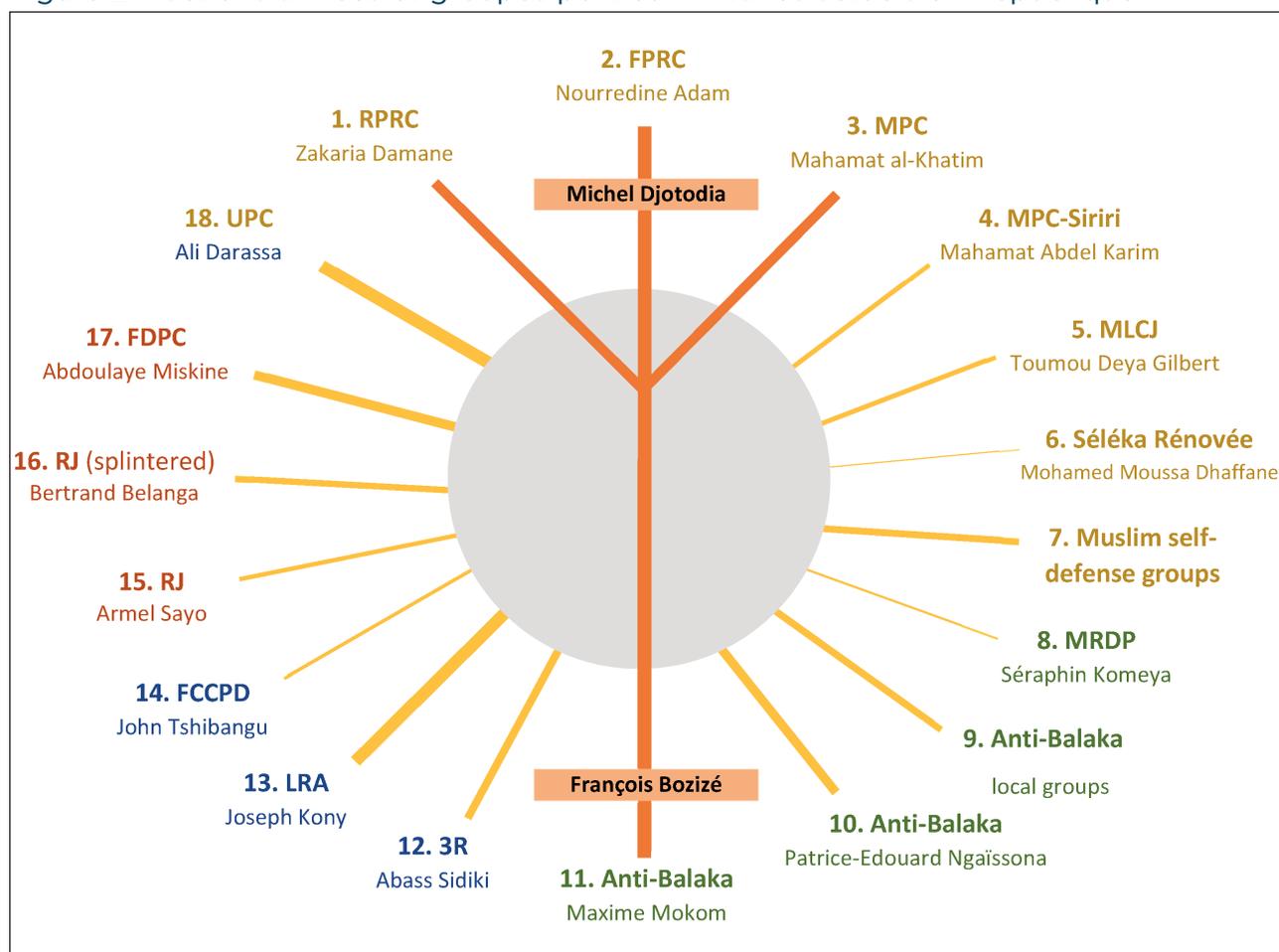
⁷⁷ Ces dates sont généralement celles données par Dukhan dans *Splintered Warfare* et dans les rapports du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Cette date varie selon la source : août 2014 pour Dukhan dans *Splintered Warfare*, mais juillet 2014 pour la même Dukhan dans *The Central African Republic Crisis* et pour l'International Crisis Group dans « Centrafrique : les racines de la violence », Rapport Afrique n° 230, 21 septembre 2015, disponible à www.crisisgroup.org/africa/central-africa/central-african-republic/central-african-republic-roots-violence.

⁷⁸ Dukhan donne 2004 dans *The Central African Republic Crisis*, mais 2003 dans *Splintered Warfare*.

⁷⁹ 2008 pour Dukhan dans *Splintered Warfare* et 2009 pour l'International Crisis Group dans « Les racines de la violence ».

Abréviation	Appellation complète	Date de création	Principal chef (affiliation précédente)
3R	Retour, réclamation et réhabilitation	Fin 2015	Sidiki Abass
FCCPD	Front du peuple congolais pour le changement et la démocratie	En RCA depuis 2013	John Tshibangu

Figure 2. Factions armées et groupes politico-militaires actuels en République



Source : Nathalia Dukhan, *Splintered Warfare: Alliances, Affiliations, and Agendas of Armed Factions and Politico-Military Groups in the Central African Republic*, Enough Project, août 2017, disponible à www.enoughproject.org/wp-content/uploads/2017/08/SplinteredWarfare_August2017_Enough_final.pdf.

taire, il coïncidait partiellement avec les dates d'un autre forum national sur la sécurité organisé par des donateurs internationaux. Par conséquent, nombre de participants au dialogue national n'ont pas pris part aux débats sur la réforme des forces armées, et chacun des deux processus s'en est trouvé amenuisé⁸⁰.

Bien que plus inclusif et considéré comme «l'illustration que les choses pourraient aller mieux et surtout autrement en RCA»⁸¹, le Forum de Bangui de 2015 s'est tenu à la hâte, ne laissant pas aux participants le temps de traiter les problèmes à fond⁸². Les consultations menées dans les régions du pays en vue du Forum «ont été précipitées dans le but de faire avancer le processus aussi vite que possible», et «bien qu'un rapport ait été rédigé, il n'incluait pas de cadre pour la participation des acteurs locaux»⁸³. Fait décisif, la mise en œuvre des résolutions du Forum a accusé du retard⁸⁴, ce qui a conduit certains analystes à faire valoir qu'il «n'a pas abordé de manière adéquate le processus de réconciliation nationale dont le pays a grand besoin»⁸⁵.

Les élections législatives et l'élection présidentielle prévues par le Forum et tenues respectivement fin 2015 et début 2016 ont généré un fort enthousiasme et suscité de nombreuses attentes chez les Centrafricains. Cependant, la détérioration de la sécurité et le manque de progrès dans le redéploiement de l'administration ont diminué la crédibilité du gouvernement et de ses promesses, de même que le capital politique du président⁸⁶.

C'est dans ce contexte que deux sortes de

médiation — médiation locale ou communautaire et médiation politique — sont de plus en plus souvent employées pour faire face aux dynamiques intercommunautaires et aux dimensions religieuses du conflit au niveau local⁸⁷. Bien que moins visibles et donc moins souvent abordées, les initiatives locales visent à apporter des changements concrets immédiats, notamment dans la dynamique sécuritaire et dans la vie quotidienne des citoyens, ainsi que des transformations à long terme sur des sujets tels que la cohésion sociale et la réconciliation. Cette section tente de restituer la gamme des initiatives locales en se concentrant sur le type d'acteurs concernés, les différents objectifs des ententes locales et le large éventail des tierces parties concourant à ces efforts⁸⁸.

UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS ET D'OBJECTIFS

Tout tableau de la multiplicité des initiatives de médiation locale doit commencer par la prise en compte de leur diversité. Des pactes de non-agression locaux entre groupes armés aux accords de réduction de la violence intercommunautaire en passant par les ententes sur l'accès à des zones définies, ces initiatives reflètent les particularités de la situation en de nombreux lieux aux quatre coins du pays.

Des pactes ou accords de non-agression locaux sont signés à travers le pays, notamment à Batangafo et Kouki (Ouham), à Kaga-Bandoro (Nana-Grébizi), à Bambari (Ouaka), à Bria (Haute-Kotto) et, tout récemment, à Ippy (Ouaka); voir l'encadré 1 concernant le pacte conclu à Bambari.

80 Olin, «Pathologies of Peacekeeping and Peacebuilding in CAR», p. 208.

81 Roland Marchal, *Brève histoire d'une transition singulière : La République centrafricaine de janvier 2014 à mars 2016*, Réseau des organisations de la société civile centrafricaine pour la gouvernance et le développement (ROSCA-GD), septembre 2016, disponible à https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/breve_histoire_de_la_transition_en_rca.pdf.

82 Les travaux du Comité préparatoire ont commencé en janvier et le Forum, d'abord prévu pour décembre 2014, n'a eu lieu qu'en mai 2015. Cependant, avec plus de 700 délégués, cette rencontre de trois jours a été jugée trop courte pour traiter les problèmes en profondeur.

83 Les consultations locales se sont effectuées sur une période de six semaines en dépit du fait que la communauté internationale avait d'abord fait pression pour qu'elles s'achèvent en deux semaines. Tatiana Carayannis et Mignonne Fowles, «Lessons from African Union–United Nations Cooperation in Peace Operations in the Central African Republic», *African Security Review*, vol. 26, n° 2 (2017), p. 227.

84 Selon une personne interrogée, l'échec de la mise en œuvre résulte de plusieurs facteurs, notamment l'inertie du gouvernement de transition à l'approche des élections, la faible emprise du Comité de suivi sur le processus et le manque de prise en main par le nouveau gouvernement, dont nombre de membres n'ont pas participé au Forum. Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 13 septembre 2017.

85 Ibid.; entretiens avec des responsables de l'ONU à New York le 24 juillet et le 3 août 2017, et avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

86 Entretiens avec des responsables de l'ONU à New York le 24 juillet 2017 et à Bangui les 13 et 19 septembre 2017. Voir également le rapport de l'International Crisis Group, «Éviter le pire en République centrafricaine», Rapport Afrique n° 253, 28 septembre 2017, disponible à <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/central-african-republic/253-avoiding-worst-central-african-republic>.

87 Vircoulon, *À la recherche de la paix en Centrafrique*, p. 8.

88 Il est particulièrement difficile de reconstruire en détail la suite d'événements ayant conduit à des ententes locales particulières. Les informations sont souvent fragmentaires, et l'accès aux parties concernées est limité. Certaines des personnes interrogées ont directement participé aux initiatives de médiation, tandis que d'autres n'ont fait que relayer des informations de seconde main. Et bien que les ententes résultantes puissent avoir une portée significative pour les localités où elles sont conclues, leur importance au niveau national demeure relativement limitée et leur couverture médiatique ne suffirait donc pas à combler les vides.

Négociés et signés entre des groupes armés (voir tableau 2 et figure 2), ces pactes ont un impact direct sur la vie quotidienne des populations locales. Selon le bureau extérieur de l'ONU à Bossangoa, par exemple, l'entente locale mise au point à Kouki s'est traduite par «une nette amélioration dans la circulation des personnes et des biens entre Kouki et le marché de Nana-Bakassa»⁸⁹. Bien que la portée et la formulation exacte des obligations mutuelles varient d'un lieu à l'autre, les groupes armés se sont engagés, entre autres, à respecter des accords de cessation des hostilités, à maintenir des zones exemptes d'armes, à garantir la libre circulation des personnes et des biens, à protéger la propriété privée et à ne pas perturber le fonctionnement des services publics tels qu'établissements scolaires et centres de santé. Certaines ententes ont même mis en place des mécanismes de règlement pacifique des litiges, tels que le recours aux autorités locales ou à des comités de paix locaux.

L'initiative menée à Kouki illustre la manière dont se déroulent les actions de médiation locale. Cet effort a commencé à la suite d'un incident survenu en février 2016, au cours duquel un groupe de combattants ex-Séléka aurait attaqué le village de Kaboro et incendié environ 300 maisons. En réaction, un homme fort des environs surnommé « Oméga » a organisé une contre-attaque anti-Balaka. Cette suite d'événements a fait craindre que les ex-Séléka n'entrent dans la localité de Nana-Bakassa. À ce moment critique, un chef anti-Balaka local, Charlin-Chabardo Momokam (alias « Charly »), a exprimé le désir de calmer la situation, et son homologue du Mouvement patriotique centrafricain (MPC) a fait de même, en déclarant qu'il « en [avait] marre de se battre » et qu'il souhaitait pouvoir se rendre au marché de Nana-Bakassa⁹⁰. Les autorités préfectorales se sont alors engagées dans un va-et-vient diplomatique entre les deux chefs avec l'appui de la MINUSCA. Après quelques aller-retour de négociations, ils ont accepté de se rencontrer en face à face à Kouki. Chaque partie était représentée par une délégation composée de cinq de ses principaux chefs locaux.

Présidées par le chef du bureau de la MINUSCA à Bossangoa et par le préfet, les réunions se sont tenues en alternance à Kouki et Nana-Bakassa. Bien qu'elles ne soient pas parvenues à régler certains dossiers (notamment ceux des postes de contrôle et de la taxation), les deux parties ont signé, le 15 juin 2017, un Acte d'engagement de non-violence et de paix⁹¹.

Deux semaines après la signature du pacte, les autorités locales et le bureau extérieur de la MINUSCA à Bossangoa ont organisé une campagne de sensibilisation et d'information du public, d'une durée de deux jours, dans les deux localités. Un comité mixte de médiation composé de notables de Kouki, de Nana-Bakassa et de Bossangoa a été établi pour assurer le suivi et la surveillance de la mise en œuvre du pacte avec l'appui des autorités locales et de la MINUSCA. La Banque mondiale, quant à elle, a mis en route un programme de travail contre rémunération à Kouki, afin de faire face au manque de moyens d'existence de substitution pour les combattants ex-Séléka. Selon la MINUSCA, le pacte s'est traduit par une nette amélioration dans la circulation des personnes et des biens entre Kouki et le marché de Nana-Bakassa⁹².

Les initiatives de médiation ne se sont pas toutes concentrées sur la réconciliation entre les groupes armés. Il y a aussi eu des efforts visant à rétablir les liens entre les communautés. Même si ces efforts consistent souvent à agiter la carotte de l'accès aux marchés, aux lieux de culte et à d'autres endroits pour motiver les communautés, l'objectif à plus long terme demeure de promouvoir la coexistence. L'illustration la plus frappante de ces efforts est l'initiative qui a conduit à la réouverture du cimetière de Boeing à Bangui (voir encadré 2). Les autres actions de ce type incluent le travail de l'Église catholique dans la ville de Markounda, située à la frontière avec le Tchad, qui a connu le retour de nombreuses familles musulmanes qui s'étaient enfuies vers ce pays en 2013 et 2014. Le curé de cette paroisse a mobilisé les scouts et

89 Entretien avec des agents du bureau extérieur de l'ONU à Bossangoa le 18 septembre 2017.

90 Entretien avec un analyste militaire à Bangui le 14 septembre 2017.

91 Pour plus de détails, voir l'article de la MINUSCA, « Les ex-Séléka de Kouki et les ex-anti-Balaka de Nana-Bakassa signent un acte d'engagement de non-violence et de paix », 16 juin 2017, disponible à <https://minusca.unmissions.org/les-ex-Séléka-de-kouki-et-les-ex-anti-bakala-de-nana-bakassa-signent-un-acte-d%E2%80%99engagement-de-non>.

92 Entretien avec des agents du bureau extérieur de l'ONU à Bossangoa le 18 septembre 2017.

Encadré 1. Le pacte de non-agression de Bambari

À Bambari, chef-lieu de la préfecture de la Ouaka, les ex-Séléka et différents groupes anti-Balaka évoluent tout près les uns des autres. La plupart des ex-Séléka appartiennent à l'Union pour la paix en Centrafrique (UPC) dirigée par Ali Darassa, tandis que les anti-Balaka sont ralliés aux positions de Patrice-Édouard Ngaïssona ou à celles de Maxime Mokom et que certains opèrent séparément sous le commandement d'un homme fort de la région surnommé « Fally »⁹³. Les explosions de violence armée qui frappaient régulièrement la Ouaka fin 2015 résultaient autant des tensions entre les différents groupes anti-Balaka que des confrontations entre ces derniers et l'UPC. Cette situation menaçait de perturber le processus électoral prévu. Les efforts déployés pour faire taire la violence ont débouché sur un pacte de non-agression signé le 27 janvier 2016 entre Ali Darassa pour l'UPC et Patrice-Édouard Ngaïssona pour les anti-Balaka.

Ce pacte, intitulé « Protocole d'accord de non-agression et de bonne cohabitation », était initialement conçu comme un accord destiné à calmer la situation pendant la période électorale. Cependant, le document indiquait que les engagements pourraient se prolonger au-delà de la période initiale. Darassa et Ngaïssona se sont engagés à suspendre les actes de violence (notamment contre la population et contre les forces internationales déployées à Bambari), à permettre la libre circulation des personnes et des biens et à assurer le respect mutuel des particularités culturelles, religieuses et ethniques de chaque communauté. Ils ont également convenu de favoriser, d'encourager et de promouvoir les initiatives visant à établir une paix et un développement durables. Enfin, ils ont pris l'engagement de ne pas recourir aux armes, sauf en cas de force majeure ou de légitime défense⁹⁴. Les deux chefs ont également promis de mener une action éducative auprès de leurs hommes en vue de mettre fin aux exactions, et les parties se sont engagées à mettre en place un mécanisme destiné au règlement pacifique des différends qui les opposent.

Bien que ce pacte ait d'abord rétabli la stabilité à Bambari, la situation s'est détériorée au cours de 2016 et 2017. Cette fois, les combats opposaient l'UPC à un autre groupe ex-Séléka, le FPRC. La discorde entre les deux groupes remontait à 2014, lorsque le FPRC avait demandé l'établissement d'un État indépendant dans le nord de la RCA, idée que l'UPC avait rejetée. Le refus tenace opposé par Darassa à la réunification des ex-Séléka menaçait l'hégémonie du FPRC sur le mouvement et son contrôle sur des territoires riches en ressources. Les premiers affrontements armés entre l'UPC et le FPRC ont éclaté fin 2016 autour de la mine d'or de Ndassima, avant de se transformer en véritable guerre⁹⁵. Cette situation a poussé la MINUSCA à intervenir pour rétablir la stabilité à Bambari.

d'autres confréries locales et a établi un comité de cohésion sociale⁹⁶.

Les initiatives de médiation ont également porté sur le règlement des conflits coutumiers, et en particulier des tensions relatives aux transhumances, l'un des facteurs de conflits agropastoraux en RCA. Comme le fait observer l'International Crisis Group, le conflit en cours exacerbe ces rivalités : les pasteurs sont souvent associés aux ex-Séléka, tandis que ces derniers

comme les anti-Balaka ont été mêlés à des vols de bétail⁹⁷. Par exemple, en juin 2016, les conflits agropastoraux ont entraîné une grave détérioration de la situation à Ngaoundaye (préfecture d'Ouham-Pendé). Les combats ont provoqué d'importants déplacements parmi les civils, dont certains se sont réfugiés au Cameroun tout proche. Des maisons ont été pillées et incendiées, et la MINUSCA s'est interposée entre les belligérants pour tenter de calmer la situation⁹⁸.

93 Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 9 août 2016, adressée au président du Conseil de sécurité par le Groupe d'experts sur la République centrafricaine reconduit par la résolution 2262 (2016) du Conseil de sécurité*, 11 août 2016, S/2017/639.

94 Ce pacte est reproduit en partie sur <https://afriquenewsinfo.wordpress.com/2016/01/28/centrafrique-un-pacte-de-non-agression-anti-Balakaupc/>.

95 Voir l'article de Philip Kleinfeld, « Central African Republic Rebels Turn on Each Other as Violence Flares », IRIN News, 18 mai 2017, disponible à www.irinnews.org/feature/2017/05/18/central-african-republic-rebels-turn-each-other-violence-flares.

96 Entretien avec une personnalité politique centrafricaine à Bangui le 19 septembre 2017.

97 International Crisis Group, « La face cachée du conflit centrafricain », Briefing Afrique n° 105, 12 décembre 2014, disponible à <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/central-african-republic/central-african-republic-s-hidden-conflict>.

98 MINUSCA, « MINUSCA Condemns the Escalation of Violence in Ngaoundaye », communiqué de presse du 17 juin 2016, disponible à <https://minusca.unmissions.org/en/minusca-condemns-escalation-violence-ngaoundaye>.

Encadré 2. La réouverture du cimetière de Boeing : Un pas vers la coexistence

Décembre 2013 a vu la fermeture du cimetière de Boeing, le plus grand cimetière musulman en RCA, situé à 25 kilomètres du centre de Bangui dans la commune chrétienne de Bimbo III, alors un bastion anti-Balaka. Cette fermeture faisait suite à une série de violents affrontements entre les habitants du PK 5 (Point kilométrique 5) — quartier de Bangui à majorité musulmane et épiscentre de la violence qui a frappé la capitale en 2013 et 2014 — et ceux de la commune Bimbo III, que les musulmans doivent traverser pour se rendre au cimetière. Après la fermeture, les tensions entre les deux communautés ont persisté, les musulmans étant obligés d'enterrer leurs morts au PK 5 (dans des concessions, sur des terrains vagues ou sur des terres privées ou appartenant à l'État), tandis que de nombreux habitants de Bimbo III ont fui la violence en se réfugiant dans des camps de personnes déplacées situés à Bangui.

À l'issue d'un effort de plusieurs mois mené par le gouvernement centrafricain avec l'appui de différents partenaires travaillant dans le domaine de la cohésion sociale et du développement, les deux communautés ont fini par accepter de participer à des travaux à haute intensité de main-d'œuvre devant conduire à la réouverture du cimetière. En août 2015, 200 jeunes (100 chrétiens et 100 musulmans) ont été mobilisés et ont commencé à travailler ensemble au désherbage du cimetière, dont la superficie est estimée à 70 000 mètres carrés. Ces efforts ont tourné court : la violence a repris en septembre 2015 et les musulmans ont de nouveau été empêchés de se rendre au cimetière⁹⁹.

Le 11 février 2016, à l'issue d'une série de sessions de dialogue, les deux communautés ont signé un « pacte de non-agression et de réconciliation communautaire »¹⁰⁰. Les signataires incluaient les forces anti-Balaka, les chefs religieux, des représentants des femmes, des jeunes et de la société civile, ainsi que les maires des deux localités. Le pacte garantissait aux musulmans le libre accès à leur cimetière. Les deux parties interdisaient en outre les comportements susceptibles de provoquer des tensions intercommunautaires. De plus, les habitants du PK 5 se sont engagés à ne pas porter d'armes lorsqu'ils accompagnaient des processions funéraires, tandis que ceux de Boeing ont promis de garantir la sécurité des dites processions¹⁰¹. En accompagnement de la cérémonie de signature, les organisations locales ont mis sur pied d'autres activités de cohésion sociale, telles que représentations de danse et de sketches humoristiques¹⁰².

Dans le cadre de son travail sur les initiatives de paix, l'ONU a soutenu cet effort en lançant trois projets à effet rapide à Boeing : la construction du marché et du poste de police et le relèvement de la municipalité¹⁰³. La signature du pacte constituait un geste fort en direction des citoyens de Bangui et « un outil déterminant qui a permis d'apaiser les tensions pendant les troubles qui ont secoué Bangui en 2016 »¹⁰⁴.

À partir de début 2016, la Division des affaires civiles de la MINUSCA a conduit plusieurs ateliers de formation au règlement des conflits au profit des communautés agro-pastorales avec le concours du gouvernement centrafricain. En avril 2017, à Bria, « les affaires civiles ont organisé un atelier visant à définir des stratégies pour assurer le respect des

couloirs de transhumance et à rédiger une proposition concrète pour l'établissement d'une zone d'attente réservée au bétail en transit destiné au marché »¹⁰⁵. Plusieurs comités de médiation des transhumances ont été établis sur l'ensemble du pays. Selon la Division des affaires civiles de la MINUSCA, « ces comités sont essentiels pour

99 MINUSCA, « Le Pacte de non-agression, le fruit d'un engagement communautaire », 13 février 2017, disponible à <https://minusca.unmissions.org/le-pacte-de-non-agression-le-fruit-d%E2%80%99un-engagement-communautaire>; entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

100 Le texte intégral du pacte est disponible à https://minusca.unmissions.org/sites/default/files/160211-copie_signee_du_pacte_de_non_agression_et_de_reconciliation_communautairepdf_0.pdf.

101 Entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

102 Judicael Yongo, « La COMUC annonce la réouverture prochaine du cimetière de Boeing », Réseau des journalistes pour les droits de l'homme, 10 février 2016, disponible à <http://rjdh.org/la-comuc-annonce-la-reouverture-prochaine-du-cimetiere-de-boeing/>.

103 MINUSCA, *Civil Affairs Activity Report, September 2014–May 2017*, mai 2017, p. 36.

104 Ibid., p. 32; entretiens avec un responsable des affaires humanitaires de l'ONU à Bangui le 21 septembre 2017 et avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 13 septembre 2017.

105 MINUSCA, *Civil Affairs Activity Report*, p. 35.

assurer le règlement pacifique des conflits»¹⁰⁶.

Les initiatives n'ont pas toutes débouché sur la signature d'un pacte en bonne et due forme. Parallèlement aux actions de médiation présentées plus haut, de multiples activités de mise en confiance «plus informelles» ont cherché à poser les jalons de la réconciliation entre les communautés ou entre celles-ci et les groupes armés. Il s'agit par exemple des efforts en vue de rouvrir le marché central de Bambari, fermé à l'arrivée des ex-Séléka en 2014. De décembre 2016 à mai 2017, de multiples efforts ont été menés à l'initiative du comité de gestion du marché, du comité de paix local, de la municipalité et de la MINUSCA. Ils visaient principalement à renforcer la confiance parmi les membres de la communauté souhaitant se rendre au marché. Comme le problème des engins non explosés était un souci essentiel des gens qui se rendaient au marché, la Division des affaires civiles «a collaboré avec le Service de la lutte antimines de l'ONU pour assurer le déminage de la localité»¹⁰⁷. D'autres efforts ont visé à mettre en place un processus transparent pour l'allocation des espaces aux petits commerçants. Ces multiples interventions ont enfin débouché sur la réouverture du marché le 25 mai 2017¹⁰⁸.

D'autres initiatives dignes d'intérêt ont été entreprises à Berbérati, Carnot et Yaloké¹⁰⁹. À Berbérati, il s'agissait d'une action menée par la collectivité locale et par l'Église catholique avec l'appui du bureau extérieur de la MINUSCA. Le quartier musulman avait été déserté, mais peu à peu ses habitants ont pu revenir. Le travail accompli dans cette région lui a valu de recevoir le label «zone verte» dans le cadre du Processus de Kimberley pour la production et l'exportation des diamants. À Carnot, la dernière enclave musulmane de RCA a pu reprendre une vie normale à la suite d'initiatives menées par l'Église et par la collectivité avec le soutien du bureau extérieur de Berbérati. À Yaloké, les efforts de la MINUSCA et de l'équipe de pays des Nations

Unies ont été payants après le Forum de Bangui, lorsque le premier ministre s'est rendu sur place et a annoncé que tous les Peuls qui y avaient été retenus contre leur gré étaient libres de partir.

Bien que l'exposé qui précède soit loin d'être exhaustif, la majorité des initiatives de médiation recensées ont eu des élans foncièrement locaux. À l'exception des initiatives de Bangui et de Bambari, ville que le gouvernement centrafricain et l'ONU ont cherché à ériger en modèle, ces efforts de règlement des conflits sont motivés par des facteurs et des besoins locaux. Ils s'appliquent à résoudre des problèmes concrets concernant notamment la sécurité, la liberté de circulation et l'accès à différents lieux et ressources. Avant d'évaluer l'impact de ces initiatives de médiation locales, il est important de tenir compte des acteurs concernés et des raisons qui les ont amenés à s'y engager ou à les soutenir.

QUI FAIT QUOI DANS LES INITIATIVES DE MÉDIATION LOCALES ?

Bien que circonscrites sur le terrain, la plupart des initiatives de médiation présentées dans la section précédente font intervenir le soutien d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, à la fois nationaux et internationaux. Cette section propose un tour d'horizon des principaux acteurs intervenant dans les initiatives de médiation locales, en vue d'en comprendre les rôles, les motivations, les forces et les faiblesses¹¹⁰.

Les comités de médiation locaux

Depuis le début de la dernière crise, et à la différence de ce qui s'est passé lors des précédents conflits internes du pays, la RCA a connu un foisonnement d'efforts de médiation au niveau des communautés¹¹¹. Nées d'un besoin pressant ressenti en décembre 2013 et janvier 2014, au plus fort des violences intercommunautaires, ces initiatives ont souvent été amorcées par des notables locaux : représentants de l'État (chefs de quartier, employés municipaux, gendarmes, préfets), chefs religieux, chefs coutumiers (en particulier les

106 Ibid., p. 10.

107 Ibid., p. 35.

108 Ibid.

109 Entretien par Skype avec un fonctionnaire de l'ONU à New York le 22 août 2017.

110 Ce survol exclut les chefs coutumiers (en particulier les sultans) et les représentants de l'État (maires, préfets, sous-préfets et parlementaires). Jusqu'ici, ces acteurs sont intervenus à titre individuel plutôt qu'au nom de groupes organisés.

111 Vircoulon, *À la recherche de la paix en Centrafrique*, p. 6-9.

sultans), vénérables anciens, commerçants, chefs d'établissement scolaire, responsables de mouvements de femmes ou de la jeunesse, etc.

Les comités de médiation, communément appelés comités de paix locaux ou comités de cohésion sociale, ont rempli plusieurs rôles, notamment en servant d'intermédiaires dans les interactions entre groupes armés et communautés, en négociant des accords destinés à réduire la violence intercommunautaire et en assurant des fonctions d'alerte rapide. Ces comités de médiation locaux n'ont pas tous connu le même succès, mais on attribue à certains, comme celui de Bangassou, le mérite d'avoir épargné le pire de la violence aux communautés concernées¹¹². Avec le début de la transition, les ONG internationales ont trouvé que ces comités locaux de médiation étaient des partenaires tout désignés, et certaines ont appuyé l'action des comités existants et contribué à en établir de nouveau.

Aujourd'hui, les comités de médiation locaux sont présents dans tous les quartiers de Bangui et dans de nombreuses villes des différentes préfectures¹¹³. Ils s'emploient à faciliter le dialogue entre les communautés et avec les groupes armés, à promouvoir les initiatives de reconstruction et de réconciliation, à surveiller l'insécurité et la criminalité dans les quartiers et villages, et à alerter rapidement les différents organes concernés en cas de risque imminent. À Kouki et à Nana-Bakassa, par exemple, le comité de paix a participé à l'initiative de médiation aux côtés de l'ONU et de l'évêque de Bossangoa. Les efforts et pressions exercés par les représentants locaux ont largement contribué à la signature de l'Acte d'engagement de non-violence et de paix du 15 juin 2017¹¹⁴.

Les comités de paix locaux constituent un maillon essentiel de la chaîne d'alerte. Comme ils se

composent de personnes connaissant à fond les localités où ils sont établis, ils sont plus à même que tout autre acteur de s'apercevoir des événements sur le terrain, de déceler la présence de personnes étrangères à la communauté et de détecter les changements avant qu'ils n'apparaissent sur le radar des intervenants internationaux tels que la MINUSCA. Nos entretiens ont confirmé que les comités jouent effectivement ce rôle. Par exemple, les membres du comité de paix de Bangassou, qui travaillent en collaboration avec les chefs religieux, ont dit avoir fourni des renseignements « en temps réel » à la MINUSCA et aux autorités centrafricaines de Bangui. Ils ont déclaré qu'en dépit des réunions de sécurité hebdomadaires entre la mission de l'ONU, le préfet et le sous-préfet, rien n'avait été fait pour parer à l'escalade de l'insécurité dans la ville et dans ses environs. Ils ont en revanche affirmé que leurs efforts pour convaincre les groupes armés locaux de ne pas recourir à la violence avaient contribué à retarder « l'invasion » de la ville par le FPRC¹¹⁵. En mai 2017, de jeunes anti-Balaka ont attaqué le quartier musulman de Tokoyo, à Bangassou, après avoir entendu dire que le FPRC se dirigeait vers la ville et s'était emparé de la localité voisine de Bakouma¹¹⁶.

Les comités locaux de paix et de réconciliation

Les comités locaux de paix et de réconciliation, à ne pas confondre avec les comités de médiation locaux ou avec les comités de cohésion sociale, sont des structures officielles établies par le gouvernement centrafricain dans le cadre de sa stratégie de réconciliation nationale. Le 21 décembre 2016, après de nombreux contretemps, le Président Touadéra a lancé officiellement le programme national destiné à établir un réseau de comités locaux de paix et de réconciliation¹¹⁷. Placés sous la

112 Établi par le père Alain-Blaise Bissialo, curé de la paroisse locale, ce comité composé de notables chrétiens et musulmans a désamorcé un certain nombre d'incidents dans la ville de Bangassou et l'a protégée d'une partie des pires violences. Cet abbé, qui avait été formé à la médiation pendant ses études en France, a également établi un réseau de médiateurs locaux se déplaçant à moto pour assurer des services de médiation dans d'autres parties de la préfecture de Mbomou. Entretien avec des notables de Bangassou dans cette localité en mars 2014.

113 Conciliation Resources, *Analysis of Conflict and Peacebuilding in the Central African Republic*, novembre 2015, p. 23.

114 Entretien avec le personnel du bureau extérieur de l'ONU à Bossangoa le 18 septembre 2017; entretien avec une personnalité politique centrafricaine à Bangui le 19 septembre 2017; entretien avec des représentants d'ONG à Bangui le 20 septembre 2017.

115 Entretien avec des notables de Bangassou à Bangui le 16 septembre 2017.

116 Un fonctionnaire de l'ONU a indiqué qu'il n'y avait aucune preuve que le FPRC se soit jamais rendu au sud de Bakouma. Selon cette personne, il aurait pu s'agir d'une rumeur destinée à encourager les anti-Balaka des environs à s'attaquer à population musulmane. Entretien par Skype avec un fonctionnaire de l'ONU à New York le 22 août 2017. Pour en savoir plus sur la situation à Bangassou, voir l'article de Azad Essa et Sorin Furcoi, « CAR : Church Shelters Muslims Fleeing Anti-Balaka », *Al Jazeera*, 17 juin 2017, disponible à www.aljazeera.com/news/2017/06/car-church-shelters-muslims-fleeing-anti-balaka-rebels-170616203130769.html.

117 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du secrétaire général sur la situation en République centrafricaine* du 1^{er} février 2017, S/2017/94.

responsabilité du Ministère de la réconciliation nationale, ces comités devraient jouer un rôle essentiel dans l'infrastructure de paix prévue par le Plan national de relèvement et de consolidation de la paix¹¹⁸. Composés de sept membres élus par les collectivités locales, ils sont censés résoudre les conflits locaux et promouvoir la paix par la médiation et le dialogue¹¹⁹. Jusqu'ici, le gouvernement a établi des comités locaux de paix et de réconciliation dans tous les quartiers de Bangui¹²⁰, et il prévoit d'achever l'établissement des autres comités provinciaux d'ici la fin 2017. Selon le bureau extérieur de la MINUSCA à Bangui, les comités locaux de paix et de réconciliation collaborent avec la mission dans le cadre de campagnes de sensibilisation destinées à ouvrir la voie au retour des communautés musulmanes déplacées de la capitale¹²¹.

Les acteurs religieux

La religion n'est pas la cause du conflit centrafricain, mais la violence qui se déchaîne depuis 2012 a pris des dimensions religieuses. Bien que certains chefs religieux soient accusés d'avoir attisé le conflit, d'autres sont au centre des efforts de médiation et de règlement des différends. En décembre 2013, lorsque des groupes anti-Balaka ont commencé à s'attaquer aux communautés musulmanes dans l'ensemble du pays, les églises ont ouvert leurs portes pour donner asile aux civils musulmans terrifiés, et elles continuent de le faire, comme cela s'est vérifié lors des violences qui ont secoué Bangassou en mai 2017. La Plateforme des confessions religieuses de Centrafrique, établie en 2012 par les chefs des trois principales communautés religieuses, a désormais essaimé dans 12 des 16 chefs-lieux préfectoraux¹²².

Ces plateformes provinciales, ainsi que les chefs religieux chrétiens et musulmans, participent souvent à des initiatives de médiation, comme l'illustrent déjà l'engagement de l'évêque de Bossangoa dans les efforts qui ont conduit au pacte conclu à Nana-Bakassa et à Kouki, ou celui des personnalités religieuses de Bangassou dans les récentes actions menées en vue de réduire la violence dans cette ville. Ces acteurs religieux sont soutenus dans leurs efforts par un certain nombre d'ONG, en particulier Catholic Relief Services, qui a lancé il y a peu de temps le Partenariat interconfessionnel pour la consolidation de la paix en République centrafricaine, financé par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Ce partenariat, qui rassemble la Plateforme des confessions religieuses de Centrafrique et les organisations Catholic Relief Services, Islamic Relief Worldwide, World Vision et Aegis Trust, vise à « jeter les fondations de la cohésion sociale et de la consolidation de la paix ». À cette fin, il promeut la sécurité des moyens d'existence en tant que fondement de la paix, il dispense des formations à l'apaisement des traumatismes et à l'éducation pour la paix en tant que vecteurs de cohésion sociale, et il intègre pleinement la société civile centrafricaine (en particulier les jeunes et les femmes) aux activités de son programme¹²³.

Organisations non gouvernementales

Comme indiqué plus haut, un certain nombre d'ONG nationales et internationales sont à l'œuvre en RCA. Les principales ONG internationales sont les suivantes : Agence d'aide à la coopération technique et au développement (ACTED), Catholic Relief Services (CRS), Centre pour le dialogue

118 Voir le pilier 1 du Plan national de relèvement et de consolidation de la paix 2017-2021 : « Un réseau de comités locaux pour la paix et la réconciliation sera créé aux échelons local, régional et national », disponible à https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/car_main_report-a4-french-web.pdf.

119 Chaque comité comprend les sept postes suivants : un coordinateur général, un secrétaire, un chargé des finances et de la logistique, un chargé de la communication et de la mobilisation, une représentante des femmes, un représentant des jeunes et un notable ou représentant des autorités traditionnelles ou coutumières. Les membres élus doivent remplir certaines conditions : résidence dans la collectivité concernée, appartenance à une organisation de la société civile, probité morale, disponibilité et sens du bénévolat, et exclusion de toute considération ethnique, régionale, confessionnelle ou fondée sur le genre. Les membres du comité sont élus pour un mandat de deux ans. Voir « Centrafrique : Prélude à la mise en place des comités locaux de paix et de réconciliation nationale dans la zone minière conforme de Berbérati », *Afrique News Info*, 26 juillet 2016, disponible à <https://afriquenewsinfo.wordpress.com/2017/07/26/centrafriqueprelude-a-la-mise-en-place-des-comites-locaux-de-paix-et-de-reconciliation-nationale-dans-la-zone-miniere-conforme-de-berberati/>; Conciliation Resources, « Analysis of Conflict and Peacebuilding in the Central African Republic ».

120 Lingyun Xu Wan, « Centrafrique : Démarrage des comités locaux de paix et réconciliation, cas du 7^{ème} à Bangui », *La Nouvelle Centrafrique*, décembre 2016, disponible à www.lanouvellecentrafrique.info/2016/12/29/centrafrique-demarrage-des-comites-locaux-de-paix-et-reconciliation-cas-du-7eme-a-bangui/.

121 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 21 septembre 2017.

122 Ces trois responsables étaient : Monseigneur Dieudonné Nzapalainga, Archevêque catholique de Bangui (aujourd'hui Cardinal); l'imam Oumar Kobine Layama, président du Conseil islamique de la RCA; et le révérend Nicolas Guérékoyame-Gbangou, président de l'Alliance évangélique de la RCA. Marc Morrison, *Central African Republic, Governance and Political Conflict: Political Instability and Crises* (CreateSpace Independent Publishing Platform, 2017).

123 Catholic Relief Services, « Emergency & Humanitarian Response: Central African Republic », disponible à <https://www.crs.org/get-involved/advocate/public-policy/emergency-humanitarian-response-central-african-republic>.

humanitaire (HD Centre), Conciliation Resources, Cordaid (Organisation catholique de secours et d'aide au développement), Conseil danois pour les réfugiés (DRC), Finn Church Aid, Organisation internationale pour les migrations (OIM), Mercy Corps, National Democratic Institute (NDI), Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), Search for Common Ground (SFCG) et World Vision (WVI).

La plupart de ces ONG participent à la mise au point et à la réalisation de programmes de cohésion sociale destinés à rétablir la confiance entre les communautés en les faisant œuvrer ensemble à des activités d'intérêt commun. Il s'agit souvent de la remise en état d'infrastructures essentielles à une collectivité, de la construction ou reconstruction de maisons des jeunes, de locaux municipaux ou de postes de police, et de l'organisation de manifestations sportives, musicales ou culturelles. Selon Conciliation Resources, « ces initiatives de cohésion sociale peuvent constituer d'importants moyens de mise en confiance pour les collectivités »¹²⁴. Plusieurs ONG ont également mis en place des programmes de renforcement des capacités et d'enseignement professionnel destinés aux jeunes (considérés comme les principaux auteurs de violence) pour les encourager à renoncer à la violence et à prendre leurs distances à l'égard des groupes armés. Les programmes d'enseignement professionnel sont destinés à apporter aux jeunes les savoir-faire essentiels et le matériel nécessaire pour apprendre un métier, tandis que les programmes de renforcement des capacités visent avant tout à développer leurs compétences en gestion non violente des conflits.

Organisation des Nations Unies

Parmi les différents acteurs, la MINUSCA et les organismes des Nations Unies sont ceux qui bénéficient des plus gros moyens et du plus grand

rayon d'action en RCA¹²⁵. La MINUSCA, dont la première tâche prioritaire au titre de son mandat est d'appuyer les processus de réconciliation et de stabilisation, a établi des bureaux extérieurs dans tous les chefs-lieux préfectoraux¹²⁶. Tandis que différentes parties de la mission participent aux efforts de médiation au niveau national (représentants spéciaux adjoints du secrétaire général et Groupes du processus de DDR, de la protection des civils et de la problématique hommes-femmes, etc.), la médiation locale relève avant tout des bureaux extérieurs. C'est à la Division des affaires civiles, en particulier, qu'incombent principalement les actions locales de consolidation de la paix et de cohésion sociale¹²⁷.

Comme cela s'est produit à Kouki et à Nana-Bakassa, il arrive que les chefs de bureau de la MINUSCA et leur personnel interviennent directement en tant que médiateurs ou en appui aux initiatives de médiation locales menées par les comités de paix ou les chefs religieux. La Division des affaires civiles a également organisé des formations, des ateliers et des actions de sensibilisation « destinés à renforcer la capacité des responsables locaux à devenir des promoteurs de la paix et de la cohésion sociale »¹²⁸. Par exemple, à Kaga-Bandoro, « les affaires civiles ont étroitement collaboré avec la Plateforme des confessions religieuses pour améliorer les compétences en analyse et règlement des conflits des chefs religieux de chaque confession »¹²⁹. À Bambari, fin 2016, « une initiative menée conjointement avec le comité de paix local a formé 65 femmes d'influence sur l'importance des femmes dans le règlement des conflits locaux et dans la consolidation de la paix », et « les femmes qui ont suivi cette formation ont ensuite participé à la préparation de la réouverture du marché central [de cette ville] »¹³⁰. La nomination d'assistants chargés de la liaison avec la

124 Conciliation Resources, *Analysis of Conflict and Peacebuilding in the Central African Republic*, p. 23.

125 La MINUSCA est néanmoins peu présente dans les régions reculées au-delà des chefs-lieux préfectoraux.

126 Selon le mandat actuel de la MINUSCA, précisé par la Résolution 2301 (2016), sa première tâche prioritaire est d'apporter son « appui en faveur des processus politiques de réconciliation et de stabilisation, de l'extension de l'autorité de l'État et du maintien de l'intégrité territoriale ». À cette fin, elle doit notamment :
1) « Offrir ses bons offices et ses conseils techniques à l'appui des efforts de lutte contre les causes profondes du conflit, en particulier en matière de médiation et de réconciliation, de dialogue national sans exclusive, de justice transitionnelle et de mécanismes de règlement des conflits » ; et
2) « Appuyer les efforts déployés par les autorités centrafricaines pour lutter contre la marginalisation et répondre aux revendications locales, notamment par l'établissement d'un dialogue avec les groupes armés et les dirigeants de la société civile, y compris des femmes et des représentants des jeunes, et en aidant les autorités locales, nationales et préfectorales à promouvoir la confiance entre les communautés ». Résolution 2301 du Conseil de sécurité des Nations Unies (26 juillet 2016), S/RES/2301.

127 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

128 MINUSCA, *Civil Affairs Activity Report*, p. 30.

129 Ibid., p. 28.

130 Ibid., p. 30.

population locale (recrutés au plan national et appelés à repérer les initiatives de réconciliation que l'ONU pourrait appuyer) a renforcé le lien entre la mission et les communautés et lui a permis d'établir un accès direct et une présence auprès d'un nombre croissant de localités reculées.

Le PNUD participe, aux côtés de la MINUSCA, à la réalisation de projets à effet rapide (projets de faible ampleur et peu coûteux qui sont planifiés et exécutés dans de brefs délais) et de programmes de travail contre rémunération destinés à promouvoir des activités communes en vue de rétablir la confiance entre les communautés¹³¹. Le PNUD a également mis au point un certain nombre d'activités génératrices de revenus et de projets de cohésion sociale visant à pérenniser le pacte relatif au cimetière de Boeing et à renforcer les liens entre les communautés du PK 5 et de Bimbo III à Bangui (voir encadré 2).

MÉDIATION LOCALE ET PERSPECTIVES DE PÉRENNISATION DE LA PAIX EN RCA

Les efforts de médiation partant de la base ont-ils des chances de contribuer à pérenniser la paix en RCA? Pour tenter de mesurer l'impact de ces initiatives locales, nous évaluons d'abord leur capacité à réduire la violence intercommunautaire, à offrir d'autres voies aux jeunes, à détourner ces derniers des groupes armés et à contribuer à la coexistence pacifique des différents groupes. Nous examinons ensuite quelques-unes des conséquences inattendues des efforts de médiation partant de la base. Enfin, nous nous demandons si ces initiatives durent et si leur tout est plus grand que la somme de leurs parties, puis nous explorons les liens qu'elles entretiennent avec les efforts de médiation émanant d'une instance nationale, régionale ou internationale.

Quel est l'impact des initiatives de médiation locales ?

Dans toute évaluation des initiatives de médiation locales, la première étape consiste à se demander si elles font une différence sur le terrain. Les

personnes que nous avons interrogées étaient généralement d'avis que les accords résultant de ces initiatives pouvaient faire et faisaient effectivement une différence pour les communautés et les groupes armés. Lorsqu'ils durent, les pactes locaux améliorent la situation sécuritaire. Selon un représentant d'ONG, le résultat est immédiat en ce que ces arrangements font cesser les conflits entre groupes armés¹³². Plusieurs fonctionnaires de l'ONU ont confirmé que les comités de paix locaux ont largement contribué à apaiser les tensions, en particulier pendant les manifestations qui se sont déroulées à Bangui en 2016 et 2017¹³³. Même dans des secteurs névralgiques comme celui de Bangassou, les notables locaux ont reconnu que les efforts déployés pour apaiser les tensions avaient donné des résultats, quitte à s'empressement de mettre en doute la durabilité de ces résultats¹³⁴. S'arrêtant sur les efforts menés à Paoua et à Bangui, d'autres sources ont fait valoir que les actions de lutte contre la violence intercommunautaire avaient réduit le risque de recrudescence de celle-ci en contribuant à détourner les jeunes des groupes armés. Comme dans le cas du cimetière de Boeing (voir encadré 2), les initiatives de médiation locales peuvent non seulement améliorer la situation sécuritaire, mais aussi, dans certains cas, jeter les bases d'une poursuite du dialogue et des activités propres à renforcer la cohésion sociale.

Si les initiatives de médiation réussies font une différence, leur portée géographique n'en reste pas moins limitée. À Kaga-Bandoro, chef-lieu de la préfecture de Nana-Grébizi, des tensions ont éclaté entre deux groupes ex-Séléka, l'UPC et la coalition FPRC-MPC. L'accord négocié en vue de suspendre les hostilités portait au premier chef sur le rétablissement de la liberté de circulation entre Kaga-Bandoro et Mbrès. À Batangafo, le pacte de non-agression ne concernait pas la périphérie de la ville. Selon un fonctionnaire de l'ONU, le député de la deuxième circonscription de Batangafo aurait qualifié les arrangements locaux de «problématiques», en ajoutant que les parties «ne se sentaient tenues par aucune obligation au-delà de la zone

131 Il s'agit de projets à court terme et l'ONU « compte sur d'autres acteurs pour leur passer le relais sur le long terme ». Cela s'est avéré difficile à cause des cycles budgétaires, entre autres problèmes. Certains de ces projets réussissent, comme à Kaga-Bandoro ou à Bouar. Entretien avec des fonctionnaires du PNUD à Bangui le 13 septembre 2017 et avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

132 Entretien avec un représentant d'une ONG spécialisée dans la médiation à Bangui le 14 septembre 2017.

133 Entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui les 14 et 15 septembre 2017.

134 Entretien avec des notables de Bangassou à Bangui le 16 septembre 2017.

couverte par l'accord »¹³⁵. Et le « pari sur l'expansion des zones de paix » attribué à un haut fonctionnaire de l'ONU à Bossangoa demeure pour l'instant de l'ordre du vœu pieux¹³⁶.

Non seulement les initiatives de médiation sont de portée limitée, mais leurs résultats sont vulnérables aux revirements de la situation sécuritaire, dont les exemples abondent. À Batangafo, chrétiens et musulmans ont signé, le 29 mars 2016, un pacte de non-agression les engageant à assurer la liberté de circulation. À la cérémonie de signature, le sous-préfet, Ngozila Deo-Bafounga, a fait l'éloge de cette initiative et garanti que le pacte durerait parce qu'il s'accompagnait d'un certain nombre de comités œuvrant à la cohésion sociale et que la MINUSCA participait à sa mise en œuvre¹³⁷. Pourtant, à peine quelques jours plus tard, les tensions ont été ravivées par l'enlèvement d'un jeune homme qui se rendait au marché¹³⁸. En dépit des dialogues intercommunautaires qui se sont ensuivis et de la mise en place d'un comité de paix local, d'un comité de sages et d'un comité de chefs religieux essayant tous de maintenir la cohésion sociale, les affrontements violents ont repris en juillet 2017 et ont de nouveau conduit à des déplacements de population¹³⁹.

Ce phénomène ne touche pas seulement les initiatives de médiation locales : de graves incidents survenus tout de suite après la signature des grands pactes de paix ont également jeté le doute sur leur durabilité et sur le degré d'engagement des parties signataires. L'illustration la plus flagrante demeure la soudaine dégradation de la situation à Bangassou, qui a suivi presque immédiatement la suspension de la première Initiative africaine¹⁴⁰.

Un certain nombre de facteurs contribuent à fragiliser les résultats des efforts de médiation. La dynamique sécuritaire d'ensemble constitue la cause la plus évidente, la violence se propageant

d'une localité à l'autre. Les accords sont également mis à mal par la concurrence entre les chefs locaux. Par exemple, un fonctionnaire de l'ONU a indiqué que lorsque le chef anti-Balaka local Charly a signé le pacte de non-agression conclu à Nana-Bakassa et à Kouki, des chefs anti-Balaka de Bangui ont fait pression sur lui pour qu'il ne s'y plie pas¹⁴¹. À Batangafo, les efforts entrepris pour transformer la ville en zone exempte d'armes ont échoué lorsque le chef anti-Balaka Dieudonné Ngaïbona (alias « Colonel Djié ») a transféré le siège de ses activités à Batangafo, reléguant ainsi au second plan le chef anti-Balaka local, René Ninga.

On retrouve une concurrence similaire entre les chefs des différentes factions ex-Séléka. Par exemple, la violence qui a menacé la stabilité de Bambari était liée en grande partie à la lutte opposant l'UPC au FPRC et au MPC. Cette violence a atteint de tels niveaux qu'elle a entraîné l'adoption d'une Déclaration de la présidente du Conseil de sécurité par laquelle ce dernier « se déclare préoccupé par la poursuite des affrontements entre groupes armés, en particulier autour de Bambari, préfecture de la Ouaka, [...] qui ont causé de lourdes pertes civiles et d'importants déplacements de population »¹⁴². La MINUSCA a plus tard exigé que l'UPC se retire de Bambari pour éviter que l'effusion de sang ne se poursuive.

Les personnes interrogées ont souligné que les groupes armés n'étaient pas les seuls coupables. Un certain nombre de personnalités politiques et de chefs coutumiers auraient favorisé la violence pour tenter de reprendre une importance politique et de se positionner comme intermédiaires utiles pour désamorcer la situation dans l'espoir de parvenir à « entrer dans l'État » (ou de s'assurer une rente de représentant de l'État). Plusieurs personnes interrogées ont laissé entendre que le sultan de Bangassou aurait joué un tel rôle¹⁴³.

135 Entretien avec des agents du bureau extérieur de l'ONU à Bossangoa le 18 septembre 2017.

136 Ibid.

137 Samson Andjoukara, « Centrafrique : Les communautés de Batangafo s'engagent pour la paix », Réseau des journalistes pour les droits de l'homme, 31 mars 2016, disponible à <http://rjdh.org/centrafrique-communaut-es-de-batangafo-sengagent-paix/>.

138 « Batangafo : L'enlèvement d'un jeune entraîne des tensions », *Journal de Bangui*, 4 avril 2016, disponible à www.journaldebangui.com/article.php?aid=9817.

139 Voir le tableau du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, *République centrafricaine : Aperçu humanitaire (au 31 juillet 2017)*, disponible à https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rca_ocha_170731_apercu_humanitaire.pdf ; Médecins sans frontières, « RCA : 10 000 personnes sont toujours réfugiées à l'hôpital de Batangafo, sans possibilité de retourner chez elles », 10 août 2017, disponible à <https://www.medecinsansfrontieres.ca/node/3441>.

140 Entretien avec un haut diplomate à Bangui le 15 septembre 2017.

141 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 13 septembre 2017.

142 Déclaration de la présidente du Conseil de sécurité du 4 avril 2017, S/PRST/2017/5, disponible à <https://daccess-ods.un.org/TMP/5548730.49259186.html>.

143 Entretien avec un haut diplomate à Bangui le 15 septembre 2017 ; entretiens avec des notables de Bangassou à Bangui le 16 septembre 2017 ; entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 21 septembre 2017.

Pour la plupart des accords, le suivi et la mise en œuvre passent par l'existence et la participation active de structures de paix reposant sur la population locale. Les pactes ont aussi besoin d'être complétés par un dialogue ininterrompu avec les groupes armés et les communautés. Décrivant les efforts qui ont conduit à la réouverture du cimetière de Boeing, (voir encadré 2), un responsable de la MINUSCA a estimé que les actions menées pour sensibiliser la population au besoin de cohésion sociale avant la signature du pacte avaient été essentielles au succès de celui-ci. Ce responsable s'est dit préoccupé par la difficulté de trouver des partenaires disposés à prendre le relais des projets à effet rapide destinés à renforcer le pacte de Boeing (comme celui de la remise en état du marché)¹⁴⁴. Vu la brève échéance de ces projets, il fallait qu'ils débouchent sur une prise en charge locale, sans quoi les initiatives et le pacte sous-jacent risquaient de tourner court¹⁴⁵. En énumérant les autres facteurs de réussite, les personnes interrogées ont souligné que la présence et la participation active des représentants de l'État étaient nécessaires¹⁴⁶. Alors que plusieurs sources ont insisté sur l'importance du suivi¹⁴⁷, beaucoup ont également signalé deux facteurs qui limitent la capacité des structures locales à remplir leur rôle : 1) le manque de ressources financières; et 2) le risque de concurrence entre les différents acteurs locaux.

Pour le moment, le financement est une limitation capitale des structures et initiatives visant à consolider la paix et la cohésion sociale à l'échelle locale¹⁴⁸. La plupart des acteurs locaux et des représentants de la MINUSCA et des ONG qui ont été interrogés ont invoqué les contraintes budgétaires pour expliquer l'incapacité des comités locaux (comités de médiation informels et comités

de paix et de réconciliation officiels), des parlementaires et des chefs religieux à prolonger leurs efforts sur le moyen et le long terme¹⁴⁹. Présentant les comités de paix locaux comme «les chevilles ouvrières des ONG», un fonctionnaire de l'ONU a souligné que ces structures n'étaient «pas auto-suffisantes»¹⁵⁰, tandis qu'un autre a fait valoir qu'il était primordial de préserver leur indépendance¹⁵¹. La dépendance à l'égard du soutien et du financement apportés par les ONG engendre des vulnérabilités pour deux raisons. Premièrement, les cycles de financement des donateurs sont plutôt de courte durée et relativement rigides, si bien que les comités ont du mal à s'adapter à l'évolution de la situation sur le terrain ou à utiliser ces fonds pour l'appui institutionnel¹⁵². Deuxièmement, les ONG réduisent graduellement leur présence dans l'arrière-pays de la RCA pour parer à la montée de la violence, ce qui affaiblit leurs partenariats avec les acteurs locaux¹⁵³.

Aux difficultés de financement s'ajoute une seconde source de vulnérabilité : le risque de concurrence entre les différentes structures locales. En effet, si à Bangui la plupart des comités de médiation ont été amalgamés aux comités de paix et de réconciliation ou démantelés, ces deux types de comités coexistent souvent au sein des préfectures¹⁵⁴. Dans un pays où les ressources sont limitées et où l'accès aux avantages stables est primordial, c'est le meilleur moyen de faire naître des rivalités.

Enfin, un autre facteur important détermine également la résilience ou la fragilité des résultats de la médiation locale, à savoir la capacité d'offrir aux jeunes d'autres choix que celui de rejoindre les groupes armés. Cela soulève la question plus large du manque d'articulation cohérente entre les efforts menés sur le front de la sécurité et sur celui

144 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

145 Entretien avec un responsable du PNUD à Bangui le 19 septembre 2017.

146 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017; entretien avec des représentants d'ONG à Bangui le 14 septembre 2017.

147 Entretien avec un chef religieux à Bossangoa le 18 septembre 2017; entretien avec un responsable des affaires humanitaires de l'ONU à Bangui le 20 septembre 2017; entretien avec des représentants d'ONG à Bangui le 19 septembre 2017.

148 Cependant, le financement devrait désormais être disponible au titre du pilier paix et sécurité du Plan national de relèvement et de consolidation de la paix (RCPCA). Selon l'une des personnes interrogées, ce plan est financé à hauteur d'environ 87 %, avec un taux d'exécution avoisinant les 21 % en raison des contraintes de capacité et de l'inertie politique. Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 13 septembre 2017.

149 Entretien avec un chef religieux à Bossangoa le 18 septembre 2017; entretiens avec des représentants d'ONG à Bangui les 19 et 20 septembre 2017; entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui les 19 et 21 septembre 2017.

150 Entretien avec un responsable de l'ONU à New York le 17 août 2017.

151 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

152 Entretien avec un responsable de l'ONU à New York le 17 août 2017 et à Bangui le 19 septembre 2017; entretien avec des représentants d'ONG à Bangui le 19 septembre 2017.

153 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 13 septembre 2017.

154 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 21 septembre 2017.

du développement. Pour faire face à ce problème, plusieurs ONG œuvrant à la cohésion sociale ont mis au point des programmes faisant intervenir des activités génératrices de revenus.

Le Mercy Corps, par exemple, essaie de promouvoir la cohésion sociale en encourageant la coopération économique et en apportant un soutien financier à des projets qui réunissent d'anciens adversaires dans des entreprises communes. À Bouar, son programme ASPIRE (Advancing Solutions for Peace through Intercommunity Reconciliation and Engagement) a proposé une démarche fondée sur des processus inclusifs pilotés par les acteurs locaux en vue d'atténuer les conflits actuels et futurs, d'accroître la coopération économique intergroupes et de faire évoluer les attitudes vers la tolérance et la non-violence. De façon similaire, le programme de stabilisation des communautés vulnérables SVC (Stabilizing Vulnerable Communities through the Promotion of Intercommunity Dialogue and Economic Cooperation) s'est employé à régler le problème de la violence et à rétablir la cohésion sociale à Bangui et à Bouar en «apportant des mécanismes de règlement pacifique des conflits intercommunautaires et en les couplant à des actions à plus long terme destinées à rétablir la confiance et la coopération entre les communautés concernées»¹⁵⁵. Entre autres objectifs, le programme visait à «permettre aux communautés chrétiennes et musulmanes de trouver des activités avantageuses pour les différentes parties en vue de reconstruire la collectivité tout en procurant des sources de revenus»¹⁵⁶. À Bouar, où le Mercy Corps a accompagné la mise en œuvre de 91 projets socio-économiques, ce programme a facilité le démantèlement des postes de contrôle illégaux où les groupes armés prélevaient des taxes, le retour de plus de 200 réfugiés qui s'étaient enfuis à Garoua-Boulaï (Cameroun), la libre circulation de jeunes conducteurs de moto-taxi musulmans, la réouverture des commerces tenus par des musulmans et la réouverture du marché Haoussa à toutes les confessions.

En bref, les initiatives de médiation locales apportent un répit face à la violence. Cependant, la durée de ce répit et sa capacité à résister aux difficultés sont généralement limitées. Les initiatives de médiation locales sont vulnérables à l'évolution du contexte sécuritaire, aux luttes de pouvoir et aux obstacles financiers. Qui plus est, les constats empiriques indiquent que ces initiatives ne décolleraient pas en l'absence d'une volonté locale. Dans le même temps, néanmoins, pour citer un fonctionnaire de l'ONU, il est également vrai que la stabilité de leurs résultats «dépend de la présence et de la participation d'acteurs externes concourant aux activités de médiation locales : ce sont eux qui se chargent des activités préalables au processus de DDR, ce sont eux qui mettent en œuvre les programmes de cohésion sociale et se sont eux encore qui mettent en place des projets [...] à haute intensité de main-d'œuvre pour donner de l'espoir aux jeunes»¹⁵⁷.

Inventaire des risques associés aux initiatives de médiation locales

La motivation des initiatives de médiation locales est louable et, comme indiqué plus haut, leurs résultats à court terme apportent aux populations un répit temporaire dont elles ont grand besoin face à la violence. Toutefois, il est important de reconnaître que ces initiatives ne sont pas sans risques. Nos entretiens et discussions avec les acteurs de la médiation en RCA ont mis en évidence trois de ces risques, à savoir : 1) le déplacement de la violence ; 2) la légitimation d'acteurs par ailleurs illégitimes ; 3) l'intensification de la concurrence entre les acteurs qui participent aux efforts de médiation ou qui les appuient.

Le risque de déplacement de la violence d'une localité à une autre s'illustre bien dans le cas de Bambari. La violence que la ville a subie récemment résulte en grande partie de la lutte entre deux factions ex-Séléka : l'UPC (dominée par des Peuls) et le FPRC (à la tête d'une coalition comprenant des éléments anti-Balaka)¹⁵⁸. Quand les combats se

155 Mercy Corps, *Stabilizing Vulnerable Communities in the Central African Republic through the Promotion of Intercommunity Dialogue and Economic Cooperation (SVC): Final Program Report*, 31 janvier 2016, p. 2, disponible à http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00KXGV.pdf.

156 Ibid., p. 3.

157 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

158 Le conflit entre le FPRC et l'UPC est apparu en 2014 «quand le premier a demandé l'établissement d'un État indépendant dans le nord de la RCA, proposition rejetée par le second». «Le chef de l'UPC, Ali Darassa, a depuis repoussé de multiples appels à la réunification de la Séléka lancés par le FPRC, menaçant ainsi l'hégémonie de ce dernier sur les mouvements rebelles et sur les territoires riches en ressources de la RCA. Des affrontements entre ces groupes ont éclaté fin 2016 autour de la mine d'or de Ndassima et se sont depuis transformés en véritable guerre». Kleinfeld, «Central African Republic Rebels Turn on Each Other as Violence Flares».

sont concentrés autour de Bambari, un bastion de l'UPC, l'ONU a cherché à les empêcher de s'abattre sur la ville, celle-ci hébergeant des dizaines de milliers de personnes déplacées. Dans sa tentative d'arrêter l'avancée des rebelles du FPRC, la MINUSCA a déployé des hélicoptères d'attaque tout en négociant la sortie de l'UPC pour qu'elle quitte Bambari. Selon des propos attribués à Evan Cinq-Mars, du Center for Civilians in Conflict, « il y avait chez la MINUSCA une volonté de recourir à une force beaucoup plus vigoureuse pour dissuader les attaques »¹⁵⁹. Cependant, alors qu'un calme inquiet s'installait à Bambari,¹⁶⁰ l'UPC s'est mise en quête de nouveaux territoires, déplaçant ainsi la violence vers les villes et localités situées plus au sud, notamment Goubali 2, Bakouma, Nzako et, plus récemment, Alindao¹⁶¹. Par conséquent, un certain nombre de personnes interrogées ont estimé que le succès présumé de la stabilisation de Bambari devait être réexaminé à la lumière de ses effets pervers sur les autres localités¹⁶².

Les initiatives de médiation locales font généralement intervenir de multiples acteurs locaux. Comme toutes négociations, ces initiatives, lorsqu'elles réussissent, renforcent la position de ces acteurs et dopent ainsi leur réputation et leur influence. La crise centrafricaine a donné lieu à l'éclosion de comités de paix locaux formés par des notables soucieux de désamorcer les tensions dans leurs localités. Néanmoins, comme certaines régions du pays n'ont guère de structures de proximité, cela peut rendre quelque peu artificielle la création de comités de paix locaux. Par conséquent, la mise en place de tels groupements doit se faire avec prudence¹⁶³.

Qui plus est, les acteurs locaux n'ont pas tous le même degré de légitimité et ne sont pas tous légitimes aux yeux des mêmes gens. Les comités

locaux de paix et de réconciliation illustrent bien cette réalité. Ces comités sont les principaux interlocuteurs des acteurs internationaux, et en particulier de l'ONU. En même temps, l'État les considère comme l'un de ses organes et comme un moyen d'encadrer, de diriger et, comme le diraient certains, de tenir en main les efforts de réconciliation dans tout le pays¹⁶⁴. À Bangui, ces comités se composent des maires d'arrondissement, des chefs de quartier, des notables religieux, ainsi que des représentants de la société civile, des femmes et de la jeunesse¹⁶⁵. Toutefois, les participants à un atelier organisé par Conciliation Resources ont fait remarquer que les chefs de quartier et notables religieux n'étaient pas tous acceptés par la population, pour qui plusieurs d'entre eux étaient corrompus, manquaient de partialité et avaient attisé le conflit en actes ou en paroles¹⁶⁶. L'expérience de l'imam Omar Kobine Layama, président du Conseil islamique de la RCA et membre de la Plateforme des confessions religieuses de Centrafrique, en donne une bonne illustration : « Layama a élevé la voix avec courage pour condamner les attaques de la Séléka contre les non-musulmans, mais au prix d'une perte de soutien au sein de sa propre communauté musulmane. En mars 2014, lors de sa visite au PK 5, seul quartier encore mixte de Bangui, les notables locaux étaient en colère parce que l'imam Kobine ne leur avait pas rendu visite et ne les avait pas appelés depuis les attaques menées par les anti-Balaka en décembre 2013 »¹⁶⁷. Comme la légitimité des acteurs de la médiation locale est un facteur essentiel à la réussite des initiatives de médiation, il est important de la maintenir au premier rang des priorités.

Enfin, les initiatives de médiation locales risquent d'intensifier la concurrence parmi les acteurs qui participent aux efforts de médiation ou qui les

159 Ibid.

160 Voir l'article de Médecins sans frontières, « République centrafricaine : Bambari sera-t-elle la prochaine? », 8 juin 2017, disponible à <https://www.medecinsansfrontieres.ca/node/3408>.

161 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Violence et insécurité se propagent en RCA », 16 mai 2017, disponible à <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21621&LangID=F>.

162 Entretiens avec des responsables de l'ONU à Bangui les 15 et 19 septembre 2017.

163 Vircoulon, *À la recherche de la paix en Centrafrique*, p. 15.

164 Entretiens avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

165 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 21 septembre 2017.

166 Entretien téléphonique avec un analyste le 11 septembre 2017. Voir également l'opuscule de Conciliation Resources, *Analysis of Conflict and Peacebuilding in the Central African Republic*.

167 Michael J. Brown et Marie-Joëlle Zahar, « Social Cohesion as Peacebuilding in the Central African Republic and Beyond », *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 10, n° 1 (2015), p. 19.

appuient. Ces dynamiques résultent d'un travail mené dans un environnement caractérisé par le manque de ressources. Elles se manifestent dans les relations parfois difficiles entre le Ministère de la réconciliation et les acteurs internationaux appuyant les efforts de médiation. Le ministère manque de ressources et de capacités, mais il n'en veut pas moins jouer le rôle central dans la mise en œuvre de sa stratégie de réconciliation¹⁶⁸. Bien que compréhensible et louable, cette tentative de conserver la maîtrise du processus a produit des résultats problématiques. Elle a créé, entre le ministère et l'ONU, des tensions que certains attribuent au fait que les moyens de celle-ci lui permettent de maintenir son autonomie de pensée, de financement et d'action et d'échapper ainsi à tout contrôle¹⁶⁹. Ces tensions ont également compliqué la coopération entre l'ONU et les comités locaux de paix et de réconciliation qui, bien qu'élus, relèvent de la compétence du ministère et ne pourraient donc pas travailler en concertation directe avec les acteurs internationaux¹⁷⁰. Un certain nombre d'ONG internationales ont exprimé des préoccupations similaires et qualifié leurs relations avec le ministère d'extrêmement tendues¹⁷¹. Tout en reconnaissant l'existence de cette concurrence entre le ministère et les ONG, certaines personnes interrogées ont néanmoins déclaré qu'elles informaient le ministère sur leurs activités sans que ça leur pose de difficultés¹⁷². Cela souligne à quel point la coordination est essentielle au succès des initiatives.

Les initiatives de médiation locales : Un tout dépassant la somme de ses parties ?

Les initiatives de médiation locales valent-elles plus que la somme de leurs parties ? C'est une question importante vu leur faculté de contribuer à l'objectif plus large de rétablir durablement la paix en RCA. Pour répondre à cette question, nous nous interrogeons sur l'origine des initiatives de médiation locales et évaluons leur effet sur l'ensemble des

processus de consolidation de la paix et de réconciliation. Nous évaluons également leur contribution à la création et à l'institutionnalisation d'un réseau d'acteurs œuvrant à établir les conditions d'une paix durable en RCA.

Les données issues des entretiens donnent à penser que la plupart des initiatives de médiation locales sont le produit d'occasions opportunes, de dynamiques locales et d'acteurs individuels. Plutôt que l'expression locale d'une stratégie structurante, la médiation est une réponse de circonstance aux dynamiques sécuritaires locales. Décrivant la participation de la MINUSCA aux efforts de médiation, un fonctionnaire de l'ONU a parlé de « bureaux extérieurs dotés d'un personnel ingénieux essayant d'éteindre des incendies »¹⁷³. Pour un autre informateur, cette démarche consiste à tirer parti des occasions qui se présentent¹⁷⁴. Un ecclésiastique a présenté la participation des chefs religieux aux efforts de médiation comme « une réponse à un besoin »¹⁷⁵. Bien que le Ministère centrafricain de la réconciliation ait conçu l'établissement des comités locaux de paix et de réconciliation comme un des instruments devant servir à une stratégie nationale plus large, son manque de capacités et de ressources a entravé la mise en œuvre de celle-ci et a plutôt favorisé l'intervention opportune de ces comités dans les efforts de médiation locaux. En outre, comme nous l'avons déjà vu, beaucoup d'initiatives de médiation se font sous l'impulsion d'un individu, qu'il s'agisse d'une personnalité locale ou même d'un chef de groupe armé, comme dans le cas de Kouki et Nana-Bakassa. À ce titre, il est clair qu'elles se font au coup par coup plutôt que dans le cadre d'une stratégie plus large pilotée par l'État.

Le manque de circulation des informations est une autre indication de la nature ponctuelle et improvisée des processus de médiation locaux. L'immense majorité des personnes interrogées ont souligné le fait que le gouvernement Touadéra, tout autant que le gouvernement de transition qui l'a

168 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

169 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

170 Entretiens avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

171 Entretiens avec des représentants d'ONG du 19 au 21 septembre 2017.

172 Entretiens avec des représentants d'ONG les 14 et 21 septembre 2017.

173 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 13 septembre 2017.

174 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

175 Entretien avec un chef religieux à Bossangoa le 18 septembre 2017.

précédé, n'avait pas de stratégie globale pour communiquer avec la population. Par exemple, alors que le gouvernement centrafricain s'était engagé à diffuser les résultats du Forum de Bangui, un représentant d'ONG a fait remarquer que les activités de restitution s'étaient arrêtées à la périphérie de Bangui et qu'en dehors de la capitale, de nombreux maires n'avaient pas reçu leur exemplaire des conclusions¹⁷⁶. Un fonctionnaire de l'ONU a conjecturé que le gouvernement redoutait peut-être de devoir payer un prix politique élevé pour ses divergences d'opinions avec la population dans son ensemble¹⁷⁷. Un autre responsable de l'ONU a précisé que, même si la population soutient le gouvernement — en référence aux résultats électoraux du Président Touadéra —, elle n'est pas solidaire de ses efforts pour « stimuler la dynamique de paix »¹⁷⁸.

Le manque de circulation des informations a un impact sur les efforts de médiation locaux. Il contribue à renforcer l'idée qu'il s'agirait de dynamiques locales ne s'inscrivant pas dans une stratégie plus large. Le manque de communiqués nationaux soutenant les initiatives destinées à réduire la violence et à rétablir la cohésion sociale prive aussi les acteurs locaux participant à ces efforts de l'aval du gouvernement, alors qu'un tel aval pourrait renforcer leur position face aux éventuels auteurs de troubles¹⁷⁹.

Non seulement les efforts de médiation locaux sont-ils souvent menés au gré des circonstances, mais la plupart ont bien du mal à produire des résultats au chapitre de la coexistence et de la réconciliation. Cela dénote bien le fait qu'ils ne s'inscrivent pas dans une stratégie de consolidation de la paix plus générale. Dans la plupart des cas examinés dans ce rapport, à l'exception notable du pacte ayant débouché sur la réouverture du cimetière de Boeing, les accords conclus entre les différentes parties mettaient l'accent sur des

mécanismes propres à satisfaire des besoins et intérêts à court terme tels que l'accès à un marché, la réduction de la violence intercommunautaire, la libre circulation, etc. De son propre aveu, le programme de rétablissement de la cohésion sociale déployé par le Mercy Corps (intitulé *Stabilizing Vulnerable Communities through the Promotion of Intercommunity Dialogue and Economic Cooperation*) s'est heurté à des difficultés lorsqu'il a tenté d'encourager la coopération socio-économique entre les communautés. Alors que ce programme « donnait la préférence aux projets conjoints censés rapprocher les communautés divisées, cela est devenu un véritable défi, car les déplacements massifs qui ont suivi le conflit de 2013-2014 ont transformé le profil démographique global des populations visées ». « Du coup, la majorité des projets qui ont été proposés n'associaient pas les membres des communautés chrétiennes et musulmanes de manière explicite »¹⁸⁰, ce qui n'a pas empêché, selon le Mercy Corps, que l'ensemble des communautés en bénéficient.

Alors qu'en théorie, le dialogue et les activités de renforcement de la confiance devraient ouvrir la voie au retour des populations déplacées, cela demeure un objectif difficile à atteindre. En effet, il est toujours extrêmement délicat (voire prématuré) de parler de « réconciliation » alors que la plupart des réfugiés ne sont pas encore revenus et que la situation reste tendue dans la majeure partie du pays¹⁸¹. À Bossangoa, en dépit du pacte signé entre les groupes armés, les musulmans qui entrent dans la ville sont souvent victimes de pillages et d'enlèvements¹⁸². À Carnot, deux ans après les événements de 2014, environ 500 personnes — pour l'essentiel des commerçants musulmans et leurs familles — vivaient encore dans le site pour personnes déplacées établi à la cathédrale¹⁸³. Selon un fonctionnaire de l'ONU à Berbérati, où les réfugiés

176 Entretien avec un représentant d'ONG à Bangui le 14 septembre 2017.

177 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

178 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 15 septembre 2017.

179 Entretiens avec des responsables de l'ONU à Bangui le 15 septembre 2017; entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 15 septembre 2017; entretien avec un représentant d'ONG à Bangui le 14 septembre 2017.

180 Mercy Corps, « *Stabilizing Vulnerable Communities in the Central African Republic* », p. 3.

181 Entretien avec des responsables d'ONG à Bangui le 19 septembre 2017 et avec un responsable de l'ONU à Bangui le 15 septembre 2017.

182 Entretien avec des membres du bureau extérieur de l'ONU à Bossangoa le 18 septembre 2017.

183 Médecins sans frontières, « En République centrafricaine, les déplacés de Carnot ne peuvent pas rentrer chez eux », 3 mars 2016, disponible à www.msf.fr/actualite/articles/en-republique-centrafricaine-deplaces-carnot-ne-peuvent-pas-rentre-chez-eux.

avaient pu revenir avant 2017, ils en sont désormais empêchés¹⁸⁴. À Bambari, lieu utilisé comme « vitrine »¹⁸⁵, les tentatives de promouvoir la cohésion sociale et la réconciliation sont limitées¹⁸⁶. Selon Médecins sans frontières, à la mi-août 2017, la RCA comptait environ 500 000 personnes déplacées, ainsi qu'à peu près autant de réfugiés dans les pays voisins, et ce sur une population d'environ 4 millions de personnes¹⁸⁷.

Rien n'illustre mieux ce défi que ce qu'a dit un parlementaire participant activement aux initiatives de médiation à propos des combattants ex-Séléka à qui il n'est plus permis de retourner dans leurs villages : « Si les gens ne veulent pas de vous aujourd'hui, allez-vous-en et vous reviendrez plus tard »¹⁸⁸. Cette citation résume en un mot l'attitude de la majorité de la population chrétienne à l'égard du retour des réfugiés et personnes déplacées de confession musulmane.

Les deux sont inconciliables ? Initiatives de médiation aux niveaux local et national

Quel lien y a-t-il, le cas échéant, entre les efforts de médiation locaux et la pléthore d'initiatives nationales recensées au début de ce rapport ? Tout comme la question des liens horizontaux entre les différentes initiatives de médiation locales, celle des liens verticaux entre ces actions et les initiatives politiques appuyées par des acteurs régionaux et internationaux peut apporter de nombreux enseignements sur la contribution des efforts locaux à la pérennisation de la paix en RCA. Pour répondre à cette question, il nous faut examiner les liens existants entre ces deux niveaux et explorer, d'une part, la manière dont les acteurs locaux perçoivent les efforts nationaux de règlement des conflits et, d'autre part, ce que savent les acteurs nationaux à propos des efforts locaux.

L'inventaire des liens potentiels entre initiatives de médiation locales et nationales met en scène

plusieurs acteurs — les groupes armés, les chefs religieux, les parlementaires, les ONG et la MINUSCA — dont chacun a une présence aux niveaux local et national. Cependant, nos entretiens ont bien montré que les deux premiers acteurs — groupes armés et chefs religieux — souffrent de limites considérables pour ce qui est d'articuler leurs efforts locaux et nationaux. Quant aux ONG et à la MINUSCA, de multiples facteurs les ont empêchées de jouer pleinement le rôle de courroie de transmission qu'elles avaient le potentiel d'assumer. De tous les acteurs mentionnés plus haut, les parlementaires sont les plus prometteurs¹⁸⁹.

Pour ce qui est des groupes armés, deux facteurs s'opposent à ce qu'ils servent de courroie de transmission entre initiatives de médiation locales et nationales. Tout d'abord, la plupart de ces groupes se caractérisent par la faiblesse de leurs chaînes de commandement et de contrôle. La fragmentation des groupes armés centrafricains, qu'un fonctionnaire de l'ONU a qualifiée de « multiplication de groupes cancéreux », signifie que leurs chefs ne peuvent pas forcer leurs partisans à respecter les engagements pris au nom du groupe et que leur représentativité est limitée, dans le meilleur des cas¹⁹⁰. Selon un représentant d'ONG, les membres des groupes armés reconnaissent leurs hiérarchies de commandement et de contrôle et considèrent que leurs chefs nationaux représentent leurs intérêts. Cependant, comme ces chefs ne peuvent pas garantir la survie desdits membres, ils n'ont pas totalement prise sur leurs actions¹⁹¹. Il existe également des tensions entre chefs de rang élevé et chefs d'unités opérationnelles, ces derniers étant moins disposés à renoncer à leurs armes¹⁹². Bien que ces clivages soient plus profonds parmi les anti-Balaka, les luttes intestines pour le contrôle des mines et les désaccords quant aux tactiques et objectifs politiques ont également nui à l'unité des groupes

184 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 15 septembre 2017.

185 Terme employé par un fonctionnaire de l'ONU lors d'un entretien donné à Bangui le 14 septembre 2017.

186 Entretiens avec des membres du bureau extérieur de l'ONU à Bossangoa le 18 septembre 2017 et avec des représentants d'ONG à Bangui le 19 septembre 2017 ;

187 Médecins sans frontières, « RCA : 10 000 personnes sont toujours réfugiées à l'hôpital de Batangafo, sans possibilité de retourner chez elles ».

188 Entretien avec une personnalité politique centrafricaine à Bangui le 19 septembre 2017.

189 Il va sans dire que les parlementaires ne sont pas tous également aptes à servir de trait d'union entre les initiatives locales et nationales. Certains, notamment ceux qui sont associés aux anti-Balaka, ont ouvertement envenimé le conflit.

190 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 13 septembre 2017 ; entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

191 Entretien avec un représentant d'ONG à Bangui le 14 septembre 2017.

192 Entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

ex-Séléka et à la capacité de leurs chefs à répondre aux attentes de leurs partisans.

Les chefs religieux pourraient pour leur part jouer un rôle dans le couplage des initiatives de médiation locales et nationales. Le fait est que la Plateforme des confessions religieuses de Centrafrique s'est constituée en tant qu'acteur de niveau national œuvrant à rétablir la cohésion sociale. Cette plateforme a collaboré avec un certain nombre d'ONG à l'établissement de comités locaux de cohésion sociale. Elle a également encouragé les chefs religieux locaux à former des structures interconfessionnelles pour appuyer les efforts de consolidation de la paix et de réconciliation¹⁹³. Bien que toujours active, la Plateforme a perdu son élan : le soutien financier destiné aux comités de médiation locaux a pris fin (sous le coup des cycles de financement, comme bien d'autres activités) et elle a de nombreux désaccords avec les autorités religieuses des préfectures, dont certaines ont contribué à attiser le conflit¹⁹⁴.

Parmi les acteurs appuyant les efforts de médiation, les ONG internationales et la MINUSCA sont présentes et actives tant à Bangui que dans l'ensemble du pays. Cependant, pour être en mesure de servir de courroies de transmission entre les différents niveaux, ces acteurs doivent participer aux initiatives de médiation nationales. Même si certaines ONG, en particulier le Centre pour le dialogue humanitaire, sont intervenues dans la planification et la réalisation du Forum de Bangui, aucune ne semble avoir participé à l'Initiative africaine ou aux travaux de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs. Et bien que la Communauté de Sant'Egidio soit une ONG, le pacte qu'elle est parvenue à mettre au point ne semblait pas plus ouvert aux autres acteurs de la médiation que les autres initiatives. La

MINUSCA, pour sa part, n'a pas non plus participé directement à ces initiatives. Bien que des responsables de la MINUSCA aient laissé entendre que celle-ci avait employé ses bons offices à apporter conseil et appui autant que possible, d'autres membres de cette mission ont indiqué qu'ils n'avaient pas été consultés, alors même que les effets de certaines de ces initiatives posaient des difficultés pour leur travail sur le terrain et que leur mise en œuvre nécessitait le soutien technique de la Mission¹⁹⁵. Et lorsque le Président Touadéra a créé un comité de suivi chargé de superviser la mise en œuvre du Pacte, l'ONU ne s'est vu accorder qu'un rôle d'observateur au sein de cet organe¹⁹⁶.

Le nouveau parlement, dont environ 70 % des membres sont originaires des circonscriptions qu'ils représentent, pourrait servir de trait d'union entre les niveaux local et national¹⁹⁷. Les parlementaires interviennent dans un certain nombre d'initiatives de médiation locales. Tout récemment, une mission parlementaire à Bria est parvenue à convaincre les chefs des groupes armés de signer un communiqué dans lequel ils s'engageaient à préserver la paix, à observer un cessez-le-feu et à faciliter le retour de toutes les personnes déplacées. La ville vivait depuis novembre 2016 une escalade de la violence causée par des groupes rivaux qui s'y faisaient la guerre¹⁹⁸. Toutefois, les parlementaires ne sont pas tous aussi actifs en toutes circonstances. Lorsque la violence s'est intensifiée à Bangassou en mai 2017, ses parlementaires se sont montrés relativement timides. Selon une personne interrogée, ils considéraient que la situation dépassait leurs attributions et avaient l'impression de ne pas disposer des moyens qu'il leur fallait pour intervenir¹⁹⁹.

Pour le moment, la dynamique des efforts de médiation locaux et nationaux et celle du règlement des conflits suivent dans le meilleur des

193 Entretien avec un dignitaire religieux à Bossangoa le 18 septembre 2017;

194 Par exemple, le différend entre les imams du PK 5 et l'imam Kobine reproduit un certain clivage entre « imams centrafricains et imams étrangers ». Voir le rapport de Vircoulon, *À la recherche de la paix en Centrafrique* et celui de Conciliation Resources, *Analysis of Conflict and Peacebuilding in the Central African Republic*.

195 Entretiens avec des responsables de l'ONU à Bangui les 14 et 21 septembre 2017.

196 Entretiens avec des responsables de l'ONU à Bangui le 21 septembre 2017.

197 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

198 La faction ex-Séléka d'Abdoulaye Hissène contrôle le centre-ville commerçant et la périphérie de l'aéroport. La faction Azor contrôle le quartier de Bornou. Les combattants de l'UPC contrôlent le quartier Peul à l'est de la ville. Les anti-Balaka contrôlent pour leur part le camp de personnes déplacées du PK 3. Agence Chine nouvelle (Xinhua), « Centrafrique : La mission parlementaire de Bria recommande au président de consolider les acquis de l'initiative », 29 septembre 2017, disponible à http://fr.africatime.com/republique_centrafricaine/articles/centrafrique-la-mission-parlementaire-de-bria-recommande-au-president-de-consolider-les.

199 Entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017; entretiens avec des notables de Bangassou à Bangui le 16 septembre 2017.

cas des voies parallèles, quand elles n'en viennent pas à se compromettre mutuellement. Cette réalité s'est exprimée de différentes manières chez les personnes interrogées, qui ont notamment déclaré que les dynamiques locales ne reflétaient pas les décisions nationales, que les tensions locales étaient exploitées au niveau national, qu'il y avait deux mondes différents, qu'il n'y avait aucun lien entre pactes locaux et dynamique nationale, que la population était mal informée et indifférente à l'égard des accords politiques, et que les discussions menées à Bangui et hors de la RCA étaient en retard sur celles qui se tenaient au niveau local²⁰⁰.

Le chaînon manquant

Les efforts de médiation locaux s'attachent à réduire la violence intercommunautaire et à rétablir la cohésion sociale. Bien que ces initiatives produisent souvent des résultats sur le court terme, elles se heurtent à un certain nombre d'obstacles. Cela dit, leurs limitations les plus importantes révèlent l'existence d'un chaînon manquant.

D'une part, les efforts de médiation sont extrêmement localisés. Comme l'a souligné Roland Marchal à propos des micro-projets destinés à rétablir la cohésion sociale, leur succès n'est jamais mis à contribution pour encourager un discours national de réconciliation²⁰¹. Bien qu'extrêmement utiles, ces initiatives n'en restent pas moins de petites étapes dans le projet global visant à consolider durablement la paix en RCA. D'autre part, plusieurs fonctionnaires de l'ONU ont fait remarquer que, sans processus national crédible, ces initiatives locales ne pouvaient avoir que des résultats limités²⁰².

Personne n'a essayé non plus de coordonner la multiplicité des initiatives de médiation pour faire en sorte que leur tout dépasse la somme de leurs parties. Vu l'importance de l'adhésion des populations locales aux processus de consolidation de la paix lorsqu'il s'agit d'en pérenniser les résultats, le seul acteur susceptible de remplir cette fonction de

manière légitime est l'État centrafricain. Il est donc essentiel que celui-ci déploie son autorité et assure une conduite avisée des initiatives visant à réduire la violence et à consolider la cohésion sociale et la paix pour en pérenniser les résultats²⁰³. Cela était bien compris par la délégation parlementaire qui est parvenue à mettre au point un accord à Bria. À leur retour à Bangui, le député de Bamingui (Jean-Michel Mandaba), le sultan de Ndélé (Ibrahim Sénoussi) et le sultan de Birao (Ahmat Moustapha Am-Ngabo) ont appelé les autorités de l'État à prendre le relais de leur mission et à en consolider les résultats²⁰⁴.

MINUSCA et médiation locale : Considérations politiques, stratégiques et opérationnelles

Ce rapport a analysé les efforts de médiation locaux en RCA. Pour analyser le potentiel de ces initiatives à contribuer à l'établissement d'une paix durable, nous avons examiné leurs caractéristiques et l'éventail des acteurs concernés. Nous avons également évalué la durabilité de leurs résultats, souligné certaines de leurs conséquences inattendues, demandé si leur tout dépassait la somme de leurs parties et examiné les liens entre les efforts locaux et les ententes politiques nationales élaborées avec l'appui d'acteurs régionaux et internationaux. Cette dernière section se concentre sur le rôle de la MINUSCA dans la médiation locale et sur les avantages et inconvénients comparatifs de son engagement dans de tels efforts.

Dans le mandat de la MINUSMA, le Conseil de sécurité de l'ONU précise que l'objectif stratégique de la Mission « est d'aider à créer des conditions qui permettent de réduire durablement la présence de groupes armés et la menace qu'ils représentent »²⁰⁵. Pour réaliser cela, le mandat demande d'abord à la Mission d'apporter son « appui en faveur des

200 Entretiens avec des fonctionnaires et responsables de l'ONU à Bangui les 14, 15, 19 et 21 septembre 2017; entretien avec un haut diplomate à Bangui le 22 septembre 2017.

201 Roland Marchal, *Brève histoire d'une transition singulière*, p. 62.

202 Entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

203 Entretiens avec des notables de Bangassou le 16 septembre 2017; entretiens avec des responsables de l'ONU les 19 et 21 septembre 2017.

204 Agence Chine nouvelle (Xinhua), « Centrafrique : La mission parlementaire de Bria recommande au président de consolider les acquis de l'initiative », 29 septembre 2017.

205 Ibid., p. 10.

processus politiques de réconciliation et de stabilisation, de l'extension de l'autorité de l'État et du maintien de l'intégrité territoriale». À cette fin, la MINUSCA doit notamment : 1) «Offrir ses bons offices et ses conseils techniques à l'appui des efforts de lutte contre les causes profondes du conflit, en particulier en matière de médiation et de réconciliation, de dialogue national sans exclusive, de justice transitionnelle et de mécanismes de règlement des conflits, en coopération avec les organismes régionaux et locaux compétents et les chefs religieux [...]»; 2) «Appuyer les efforts déployés par les autorités centrafricaines pour lutter contre la marginalisation et répondre aux revendications locales, notamment par l'établissement d'un dialogue avec les groupes armés et les dirigeants de la société civile, y compris des femmes et des représentants des jeunes, et en aidant les autorités locales, nationales et préfectorales à promouvoir la confiance entre les communautés»²⁰⁶. La médiation locale est l'un des outils les plus importants et les plus efficaces pour réaliser ces objectifs et, ce faisant, pour contribuer à la protection des civils²⁰⁷.

Comme exposé dans ce rapport, la MINUSCA entreprend actuellement un large éventail de tâches liées à la médiation, et ce principalement à l'appui des acteurs locaux. Ses bureaux de terrain apportent leur soutien aux comités de paix, aux ONG et aux chefs religieux dans leurs négociations des accords pour réduire la violence, rétablir la cohésion sociale et améliorer la liberté de circulation et l'accès à différents lieux et ressources. Forts de la présence de leurs 13 bureaux de terrain²⁰⁸, les chefs de bureau et les spécialistes des affaires civiles et des questions politiques de la MINUSMA entretiennent des relations avec un certain nombre d'acteurs locaux, notamment parmi les groupes armés, les notables, les chefs coutumiers et les

agents de l'État. Les projets à haute intensité de main-d'œuvre et à effet rapide financés par la MINUSCA et par le PNUD ont aidé à s'attaquer à un certain nombre de problèmes pressants tout en apportant «des améliorations concrètes qui répondent à des demandes locales souvent simples et assez précises»²⁰⁹. La MINUSCA a également apporté son soutien logistique pour faciliter le retour des parlementaires dans leurs circonscriptions et leur donner ainsi la possibilité de servir de trait d'union entre les initiatives de règlement des conflits locales et nationales²¹⁰. Pris dans leur ensemble, ces efforts maintiennent un environnement propice au respect et à la mise en œuvre des ententes résultant de la médiation, qu'il s'agisse de cessez-le-feu, de zones exemptes d'armes, d'accès aux marchés ou de libre circulation.

En dépit de tout cela, il existe au sein de la Mission des avis divers et parfois contradictoires concernant la médiation locale en RCA et le rôle qu'y joue la MINUSCA. Il n'y a guère de consensus sur ce qui constitue une médiation, sur les objectifs de celle-ci, sur la stratégie à adopter par la Mission et sur les domaines où elle est la mieux placée pour intervenir et faire une différence. Certaines des personnes interrogées estimaient que le principal objectif des efforts de médiation locaux était de créer des espaces où il serait possible de soulever les véritables problèmes²¹¹. Pour d'autres, «le dialogue constituait le processus, et la réconciliation en était l'objectif». D'autres encore pensaient que le principal objectif devait être «de préparer le terrain pour que l'État poursuive [les efforts de cohésion sociale et de réconciliation]»²¹².

Il n'y avait pas plus de consensus sur le rôle que doit jouer la MINUSCA dans ce domaine. Plusieurs personnes interrogées étaient d'avis que la MINUSCA devait concentrer sa démarche sur la médiation au niveau local «où elle a des avantages

206 Résolution 2301 du Conseil de sécurité des Nations Unies (26 juillet 2016), S/RES/2301.

207 En effet, la médiation contribue au dialogue politique et à l'établissement d'un environnement protecteur, qui constituent par définition deux piliers essentiels du concept de protection des civils. DPKO/DFS (Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU/Département de l'appui aux missions), *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping* [Politique de protection des civils dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU], avril 2015 (révisé en juin 2017).

208 La MINUSCA a des bureaux dans l'ouest (à Bouar, Paoua, Bossangoa et Berbérati), dans le centre (à Kaga-Bandoro, Bambari, Ndélé et Bangui) et dans l'est (à Bria, Bangassou, Birao, Obo et Zémio).

209 Entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017. Les autres acteurs importants dans ce domaine comprennent notamment la Banque mondiale, en particulier avec son projet Londo («debout» en sango).

210 Entretien avec des responsables de l'ONU à New York le 17 août 2017.

211 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

212 Entretien avec un dignitaire religieux et des autorités locales de Bangassou à Bangui le 16 septembre 2017.

comparatifs» tout en continuant en parallèle à «travailler en coulisses à la conduite» des efforts de niveau national²¹³. D'autres ont déploré un manque de sophistication et de vision globale de la part de la MINUSCA. Une personne interrogée a parlé de la difficulté qu'avait eue l'ONU à trouver «sa place» dans le domaine de la médiation en RCA²¹⁴. Il y avait aussi ceux qui soulignaient le risque de se représenter la médiation comme la solution par excellence et de se mettre ainsi à saisir chaque occasion qui se présente, alors qu'il ne s'agit que d'un outil parmi d'autres dans la panoplie de la MINUSCA²¹⁵.

Bien que plusieurs divisions de l'ONU soutiennent les efforts de médiation, elles mènent souvent leurs activités en vase clos et différentes sections ont des points de vue contradictoires sur leurs travaux respectifs ainsi que sur les forces et les faiblesses de la Mission. Certaines personnes interrogées considéraient que leurs collègues concevaient à tort la médiation comme une affaire d'orgueils blessés plutôt que de besoins et d'intérêts lésés. D'autres ont laissé entendre que la principale faiblesse de la Mission dans les efforts de médiation locaux était son association aux Casques bleus, considérés comme partiels par une partie de la population. D'autres encore estimaient que la principale faiblesse de ces initiatives locales était l'absence de stratégie politique commune et de cadre de référence commun²¹⁶.

En élaborant la vision stratégique sur laquelle doit reposer sa participation aux initiatives de médiation locales et en établissant les paramètres de cette participation, la MINUSCA doit tenir compte d'un certain nombre de questions politiques, stratégiques et opérationnelles, en examinant les options et en évaluant soigneusement le pour et le contre de chaque choix. Sur le front politique, les efforts de médiation locaux de la MINUSCA doivent prendre en compte les relations que la Mission entretient avec la population centrafricaine et avec les autorités de l'État. Sur le plan stratégique, la vision doit préciser les domaines d'intervention sans perdre de vue les

priorités, les moyens disponibles et la plus-value escomptée. Elle doit aussi établir des mécanismes propres à articuler les initiatives de médiation locales avec l'évolution de la sphère politique nationale et à combler l'écart entre Bangui et l'arrière-pays. Sur le plan opérationnel, la Mission doit déterminer les besoins à combler pour devenir apte à remplir cette fonction. Cela nécessite une estimation des ressources humaines et financières requises. Et cela passe également par une réflexion sur la capacité de la Mission à s'engager dans une telle activité à forte intensité de ressources tout en continuant à s'acquitter de ses autres tâches, déjà nombreuses. Si la médiation locale est définie comme une priorité, quelles sont les implications de ce changement en ce qui concerne la redéfinition du mandat, la hiérarchisation des tâches, la répartition du travail et les partenariats, notamment face à la diminution des ressources affectées au maintien de la paix?

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

Aucune planification n'est possible sans analyse préalable du contexte politique global, et la mise au point d'une stratégie d'appui à la médiation locale pour la MINUSCA n'échappe pas à cette règle. À cet égard, deux problèmes se révèlent particulièrement importants : 1) le fait qu'une partie de la population perçoive la MINUSCA comme un acteur partial présentant des problèmes de crédibilité; 2) la concurrence avec les autorités centrafricaines pour la prise en main du dossier de la médiation locale.

Faire face aux impressions de partialité

La MINUSCA souffre d'un manque de légitimité et de crédibilité auprès de la population centrafricaine dans son ensemble. Les Centrafricains attendent de la MINUSCA qu'elle exécute son mandat de protection des civils avec vigueur et fermeté, et ils la tiennent en partie responsable de l'impact que la nouvelle vague de violence a eu sur les personnes et sur les communautés²¹⁷. Les Centrafricains de confession chrétienne, en particulier, accusent la Mission d'être partielle, et l'idée selon laquelle la

213 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 15 septembre 2017.

214 Entretien téléphonique avec un expert à New York le 11 septembre 2017.

215 Entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

216 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

217 Entretien avec un représentant d'ONG à Bangui le 14 septembre 2017.

MINUSCA aurait été déployée en RCA pour défendre les musulmans est largement répandue²¹⁸. En effet, « le discours anti-musulman qui se tient en RCA s'accompagne de plus en plus de campagnes contre la MINUSCA, ce qui entraîne des rumeurs de complot musulman visant à s'emparer du pays avec l'aide de la Mission de l'ONU »²¹⁹. Par exemple, des manifestations ont été organisées à Bria et à Bambari pour dénoncer la partialité de certains contingents, qui s'exprimerait de manière passive (par exemple en laissant des ex-Séléka ou des Tchadiens attaquer des civils) ou active (en distribuant des armes à certains groupes armés)²²⁰. L'embargo sur les armes imposé par l'ONU contribue également à promouvoir cette idée, car il est perçu « comme faisant obstacle au déploiement des Forces armées centrafricaines, surtout composées de chrétiens »²²¹.

Le fait que la population centrafricaine ne se sente pas bien protégée s'est exprimé de façon convaincante lors d'une récente manifestation au cours de laquelle les participants ont déployé une banderole portant l'inscription suivante : « MINUSCA, tu as tous les moyens pour assurer la sécurité de la population civile. Emploie-les au lieu de "philosopher" tout le temps »²²². Cette hostilité sous-jacente, couplée aux accusations de partialité, sape la légitimité dont la MINUSCA a besoin pour intervenir dans les efforts de médiation au niveau local²²³. Comme l'a dit avec justesse un fonctionnaire de l'ONU : « Est-ce que ça fait une différence que [cette perception] soit instrumentalisée ou non, du moment qu'elle est ressentie ? C'est ce qui

attise la violence »²²⁴.

Recalibrer la relation avec l'État

Comme nous l'avons vu plus haut, et bien que la MINUSCA et le gouvernement centrafricain collaborent dans de nombreux domaines, leurs relations sont tendues dès qu'il s'agit du dossier de la médiation locale. Le Ministère de la réconciliation, qui supervise les efforts locaux en la matière, a déployé ses comités locaux de paix et de réconciliation il y a peu de temps. Cependant, son manque de ressources financières a intensifié une concurrence²²⁵ qui, selon certaines personnes interrogées, s'est traduite par une hostilité ouverte envers la division des affaires civiles de la MINUSCA, chargée de diriger les efforts de médiation locaux de celle-ci²²⁶. Cela soulève la question de savoir si le fait d'accroître la portée et la cadence de la participation de la MINUSCA à la médiation locale, comme le demandent certains au sein de la Mission²²⁷, est compatible avec son mandat d'appui aux autorités de l'État. C'est d'autant plus important que les Centrafricains demandent à l'État de se réinvestir dans les affaires locales, notamment par le déploiement de fonctionnaires et de forces armées²²⁸.

CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES

Pour que la MINUSCA s'affranchisse de sa démarche réactive actuelle et se dote d'une stratégie réfléchie et bien conçue pour appuyer les initiatives de médiation locales, il incombe à ses responsables de définir ses domaines d'intervention en analysant ses priorités, les moyens qu'elle peut utiliser et la

218 Comme l'ont fait remarquer un certain nombre de personnes interrogées, les reproches faits à la mission ont aussi pour effet de détourner l'attention ailleurs que sur les auteurs de la violence. Entretiens avec des responsables de l'ONU à Bangui le 13 septembre 2017.

219 Namie Di Razza, « How Can the UN Curb CAR's Spiral of Violence and Ethnic Cleansing? », *IPI Global Observatory*, 21 août 2017, disponible à <https://theglobalobservatory.org/2017/08/central-african-republic-united-nations-minusca/>.

220 À Bambari, les efforts de la MINUSCA pour éliminer les menaces pesant sur les civils, ainsi que sa négociation du départ d'Ali Darassa, ont entraîné un déplacement de la violence. Cela « a fait naître chez la population l'idée que la MINUSCA était partielle et a suscité des rumeurs, fausses, mais très répandues, selon lesquelles la Mission soutiendrait activement les groupes armés ». Voir la note de synthèse du Stimson Center et de la Better World Campaign, « An Exit Strategy for MINUSCA: Progress and Obstacles », août 2017, disponible à <https://betterworldcampaign.org/wp-content/uploads/2017/08/An-Exit-Strategy-For-MINUSCA-Progress-and-Obstacles.pdf>.

221 Namie Di Razza, « How Can the UN Curb CAR's Spiral of Violence and Ethnic Cleansing? ».

222 Photographie illustrant l'article intitulé « Centrafrique : Manifestations contre la MINUSCA », Agence de presse africaine (APA), 6 juillet 2017, disponible à http://fr.africatime.com/republique_centrafricaine/articles/centrafrique-manifestations-contre-la-minusca.

223 Comme l'a expliqué une personne interrogée, il y a dans le pays une culture du « parler à voix basse » qui facilite aussi la propagation des rumeurs et de différentes versions des faits. Entretien avec un responsable du PNUD à Bangui le 19 septembre 2017.

224 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

225 Ibid.

226 Entretiens avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

227 Entretien avec des fonctionnaires de l'ONU à Bangui les 14 et 15 septembre 2017; entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui les 15 et 19 septembre 2017.

228 Entretien par Skype avec un fonctionnaire de l'ONU à New York le 22 août 2017; entretien avec un représentant d'ONG à Bangui le 14 septembre 2017.

plus-value qu'elle peut apporter. L'engagement stratégique de la MINUSCA nécessite aussi qu'elle s'emploie à résoudre le décalage actuel entre les initiatives de médiation locales et les efforts nationaux de médiation et de règlement des conflits, et qu'elle mette en place des mécanismes propres à les articuler de manière plus systématique.

Définir les domaines d'intervention

Le succès des efforts de médiation locaux dépend fondamentalement de la situation sécuritaire dans la zone d'intervention. À Bambari, et en dépit d'un pacte antérieur conclu entre l'ex-Séléka et les anti-Balaka (voir encadré 1), la situation sécuritaire s'est détériorée au fur et à mesure de la reprise des combats, cette fois entre le FPRC et l'UPC. Il a fallu une intervention vigoureuse de la MINUSCA pour empêcher le FPRC d'entrer dans Bambari et pour convaincre l'UPC de quitter la ville afin que celle-ci retrouve une relative stabilité. Les opérations de surveillance menées par les Casques bleus se sont avérées cruciales pour établir un environnement donnant au bureau extérieur de Bangui la possibilité de conduire ses propres activités de cohésion sociale et de réconciliation²²⁹. Cela soulève la question des risques associés à la militarisation de la médiation dans un contexte où les populations n'ont pas l'impression que les Casques bleus sont bienveillants et inoffensifs.

Certains font valoir que la Mission devrait plutôt définir des zones prioritaires où elle s'emploierait à arrimer les initiatives locales aux efforts nationaux²³⁰. Le PNUD a défini des zones prioritaires et divisé le pays en trois régions selon l'acuité des besoins en matière de sécurité, d'aide humanitaire et de développement²³¹. Cependant, il se peut qu'un tel partage ne fonctionne pas. Non seulement il « recrée les divisions qui sont à l'origine même de la crise »²³², mais il est également très vulnérable à

l'évolution rapide d'un contexte extrêmement changeant par nature²³³. Il est également important de veiller à gérer le risque d'effets pervers, tels que le déplacement de la violence déjà examiné dans ce rapport. Enfin, la définition de zones d'intervention nécessite de fournir un effort soutenu et de prendre en compte le risque de créer des zones laissées pour compte ou incapables d'accéder aux financements en raison de leur relative stabilité plutôt que d'une véritable mesure de leurs besoins.

Arrimer les initiatives locales aux efforts nationaux

La manière dont la Mission conçoit la médiation a des conséquences sur la façon dont elle peut contribuer à articuler les actions de médiation locales et nationales. La plupart des personnes interrogées étaient d'avis que la Mission était mieux placée pour appuyer les processus nationaux et les initiatives locales que pour les diriger²³⁴.

Cependant, la MINUSCA n'a pas déterminé si elle devait donner la priorité aux efforts venant d'en haut ou à ceux partant de la base, quoiqu'on puisse conjecturer qu'elle préférerait les seconds, vu que des organismes régionaux, notamment l'UA, ont décidé de s'occuper des initiatives de médiation nationales. En fait, une personne interrogée pensait que ce n'était pas une question de priorité et que la Mission devait plutôt « mettre à profit ses capacités à Bangui et sur le terrain »²³⁵. Il semble aussi qu'on ne se penche guère sur la manière dont les efforts nationaux descendent jusqu'au niveau local ou dont les initiatives locales contribueraient aux discussions nationales²³⁶. Certaines personnes interrogées pensaient que la MINUSCA bénéficiait d'un avantage comparatif au niveau local, tandis qu'au niveau national, sa « démarche non interventionniste »²³⁷ et sa décision de « travailler en coulisse »²³⁸ ne lui ont guère donné de prise sur les négociations, sur les parties intervenant dans

229 Entretien avec un responsable de l'ONU le 21 septembre 2017.

230 Entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017 et avec du personnel de terrain de l'ONU à Bossangoa le 18 septembre 2017.

231 Nations Unies, *Plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement (UNDAF+) 2018-2021*, disponible à www.unicef.org/about/execboard/files/RCA-UNDAF-2018-2021.pdf.

232 Entretien avec un responsable du PNUD le 14 septembre 2017.

233 Ibid.

234 Entretiens avec des fonctionnaires et des responsables de l'ONU à Bangui les 13, 14, 15 et 18 septembre 2017.

235 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 13 septembre 2017.

236 Entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU à Bangui les 13, 15 et 19 septembre 2017.

237 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

238 Entretiens avec des responsables de l'ONU à New York le 24 juillet et le 3 août 2017, et avec des fonctionnaires de l'ONU à Bangui le 13 septembre 2017.

239 Entretien avec des responsables de l'ONU à New York le 24 juillet 2017; entretien téléphonique avec un expert à New York le 11 septembre 2017; entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui le 13 septembre 2017.

celles-ci et sur la rédaction des accords²³⁹. D'autres ont avancé que l'appui aux initiatives du gouvernement centrafricain et de l'UA était « la seule voie à suivre et la seule solution compatible avec le partenariat entre l'ONU et l'UA »²⁴⁰. D'autres encore ont fait valoir que, comme la MINUSCA était le seul acteur à disposer des capacités nécessaires et d'une présence dans tout le pays, elle pourrait bien finir (comme nombre d'autres missions de l'ONU) par se retrouver à devoir mettre en œuvre des décisions qu'elle n'a pas négociées. Parallèlement, cela pourrait donner à la Mission la possibilité de tirer parti de ses capacités pour conforter les liens entre niveaux local et national.

CONSIDÉRATIONS OPÉRATIONNELLES

Pour mettre au point une stratégie cohérente en vue d'appuyer les initiatives de médiation locales, la MINUSCA doit réfléchir à la manière de se rendre plus apte à remplir cette fonction. Cette question présente deux aspects. Premièrement, la Mission doit réfléchir à ses priorités. Dans un contexte d'amenuisement des budgets, où l'on demande aux missions d'en faire plus avec moins, et vu les obligations de la MINUSCA au titre de son mandat de protection des civils, que peut-elle faire, et à quoi doit-elle renoncer, pour pouvoir appuyer durablement les efforts de médiation locaux? Qu'est-ce que cela signifie, plus généralement, en ce qui concerne la répartition des tâches et les partenariats stratégiques? Deuxièmement, et de manière un peu plus directe, la Mission doit analyser ses besoins en expertise et en personnel. De quelles capacités internes la Mission doit-elle disposer pour exécuter les tâches désignées et réaliser ses objectifs?

Hiérarchiser les tâches et établir des partenariats

Apporter un appui durable aux initiatives de médiation locale demande beaucoup de temps et de ressources. L'examen des initiatives récentes a fait ressortir que leur succès repose sur le maintien d'un environnement sûr et relativement stable. Ce succès dépend aussi de la capacité à conserver le soutien d'acteurs externes à moyen et long terme,

souvent sous la forme de projets d'infrastructure et de développement économique réunissant des communautés précédemment en conflit. Si les missions de maintien de la paix sont bien équipées pour se charger de la sécurité, elles ne sont généralement pas conçues pour apporter un appui à l'économie ou au développement sur le long terme. Par conséquent, les missions peuvent avoir besoin de réexaminer leurs tâches et leurs priorités dans le cadre de leur mandat actuel pour se donner la possibilité d'apporter un appui à forte intensité de ressources aux efforts de médiation locaux. Il leur faut également déterminer la répartition du travail avec les acteurs externes et mettre en place des partenariats avec les équipes de pays des Nations Unies, les ONG, les donateurs bilatéraux et les organismes financiers régionaux et internationaux.

En RCA, la MINUSCA travaille en partenariat avec plusieurs autres acteurs, notamment le PNUD et la Banque mondiale, qui se chargent de mettre en œuvre des programmes visant à pérenniser les résultats des initiatives de médiation locales. Cependant, la relation entre la MINUSCA et les ONG est compliquée, car ces dernières ont essayé de se distancier de l'ONU, d'abord pour éviter d'être associées au volet militaire de la Mission, puis à cause des impressions de partialité et du manque de crédibilité dont elle pâtit²⁴¹. Des membres d'ONG en poste à Bangui ont déclaré qu'il n'y avait actuellement « pas de véritable coordination à l'échelle nationale entre les ONG et l'ONU »²⁴² et qu'au niveau local, les relations tendaient à s'établir de personne à personne et à souffrir du renouvellement fréquent du personnel. Pendant ce temps, alors que certains membres du personnel de la MINUSCA se sont dits disposés à passer le relais à d'autres acteurs tels que les ONG ou le PNUD une fois que la Mission a entrepris les efforts initiaux, d'autres se sont montrés sceptiques quant à la possibilité d'établir une relation de travail harmonieuse avec les ONG, qu'ils considéraient comme le maillon faible en raison de leurs principes de fonctionnement radicalement différents²⁴³.

240 Ibid.

241 Entretien avec des représentants d'ONG à Bangui le 19 septembre 2017.

242 Ibid.

243 Entretien avec un fonctionnaire de l'ONU à Bangui les 13 et 19 septembre 2017; entretien avec un responsable de l'ONU à Bangui le 14 septembre 2017.

Néanmoins, ces partenariats sont essentiels à la pérennisation des résultats obtenus par les initiatives de médiation locales : si la MINUSCA peut décider de les appuyer systématiquement, il est peu probable qu'elle dispose du financement nécessaire pour continuer à les soutenir toute seule ou pour assurer elle-même la pérennité de leurs acquis²⁴⁴.

Renforcer les capacités internes

La MINUSCA est-elle apte à remplir cette fonction ? Ses capacités et ressources internes sont-elles allouées de manière à optimiser ses chances de succès si elle décidait de participer largement à la médiation locale ? Au niveau national, le représentant spécial du secrétaire général (agissant en qualité de chef de mission) et ses adjoints sont les principaux interlocuteurs politiques et bénéficient du soutien de différentes divisions. Toutefois, jusqu'à récemment, la mission n'avait pas de moyens consacrés spécialement à la médiation. En juillet 2017, l'ONU a déployé un expert de haut niveau en médiation (avec un financement du Département des opérations de maintien de la paix et pour une période initiale de trois mois) afin d'épauler la Division des affaires politiques de la Mission dans ses efforts²⁴⁵. L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de médiation nécessiteraient que la Mission renforce son expertise et ses moyens en matière de médiation, notamment par la création en son sein de postes de haut niveau spécifiques.

En outre, la participation aux processus politiques venant du haut ou aux initiatives locales partant de la base nécessite différentes combinaisons de compétences. Si la Mission décidait de se concentrer sur les efforts de médiation locaux, il lui faudrait un personnel possédant les compétences et aptitudes qui conviennent pour identifier les interlocuteurs locaux, communiquer avec eux et les appuyer. À l'heure actuelle, la Division des affaires civiles peut compter sur 33 chargés de liaison avec la population locale, qui possèdent une connaissance des dynamiques locales et une maîtrise du sango permettant leur incorporation hors des principaux

chefs-lieux de préfecture²⁴⁶. Une participation durable aux initiatives de médiation locales nécessiterait que la MINUSCA augmente considérablement l'effectif de ces agents, ce qui ne peut se faire que par un recrutement à grande échelle dans le pays²⁴⁷.

Recommandations et options pour les Nations Unies

À ce jour, la MINUSCA s'est impliquée dans la médiation locale surtout de manière ponctuelle, en réagissant à l'évolution de la situation sur le terrain et en saisissant les occasions au fur et à mesure qu'elles se présentent. Même si, pour le moment, la MINUSCA ne peut pas prévoir les occasions futures, l'établissement d'une vision stratégique l'aiderait à mieux tirer parti de ses moyens, à œuvrer pour réduire les risques et à faire le nécessaire pour apporter une plus-value au processus. Cela garantirait aussi que la participation de la MINUSCA à la médiation locale accomplisse les objectifs fixés dans son mandat, notamment en ce qui concerne les bons offices et l'appui aux processus politiques de réconciliation, aux initiatives de médiation et aux efforts des autorités centrafricaines visant à promouvoir la confiance et à régler les différends de longue date. La stratégie employée par la MINUSCA pour appuyer la médiation locale et nationale pourrait alors servir de modèle à des actions similaires menées dans d'autres contextes.

Dans cette optique, les recommandations qui suivent sont adressées à la MINUSCA, au Secrétariat de l'ONU et au Conseil de sécurité.

1. **Faire de l'appui à la médiation une priorité explicite** : Dans le mandat de la MINUSMA, le Conseil de sécurité de l'ONU précise que l'objectif stratégique de la Mission « est d'aider à créer des conditions qui permettent de réduire durablement la présence de groupes armés et la menace qu'ils représentent ». La création d'un tel environnement est le meilleur moyen de

244 Entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

245 Le Groupe de l'appui à la médiation a également déployé des experts en conception de processus de manière ponctuelle pour aider à formuler l'Initiative de l'UA.

246 Entretien avec des responsables de l'ONU à Bangui le 19 septembre 2017.

247 Il est néanmoins important de ne pas perdre de vue le risque de drainage des cerveaux au détriment des capacités de médiation nationales qu'un tel recrutement à grande échelle pourrait poser.

protéger les civils. L'accent mis actuellement sur l'obtention de 900 Casques bleus supplémentaires ne doit pas faire oublier le fait que la manière la plus viable de créer cet environnement favorable consiste encore et toujours à mener des efforts locaux et nationaux destinés à réduire la violence intercommunautaire, à établir des zones exemptes d'armes, à négocier et mettre en œuvre un programme de DDR et à agir sur les causes profondes de la violence en RCA.

- Le Conseil de sécurité de l'ONU devrait donc demander à la MINUSCA d'affecter toutes les ressources nécessaires à l'appui des initiatives de médiation locales et nationales visant à réaliser ces objectifs.
 - Si des contraintes budgétaires devaient obliger le Conseil de sécurité à ajuster la portée du mandat de la MINUSCA, il devrait faire les choix difficiles qui s'imposent pour échelonner ou différer d'autres tâches de la Mission qui n'ont pas la même urgence ou le même effet que la médiation au niveau local.
2. **Mettre au point une stratégie d'appui à la médiation à l'échelle de la Mission :** Pour que l'appui à la médiation contribue à la réalisation du mandat de la MINUSCA, ses différentes actions de soutien ne doivent pas être engagées au gré des circonstances et de manière réactive. Elles doivent faire partie intégrante d'une stratégie globale destinée à soutenir les initiatives de médiation locales et nationales et mise au point avec l'appui du Siège de l'ONU.
- Cette stratégie doit combiner l'appui de la MINUSCA aux initiatives de médiation locales et nationales. Même si ces initiatives sont mises en œuvre à deux niveaux différents — local et national — elles sont étroitement liées et doivent être traitées comme répondant aux deux facettes d'un même problème. La MINUSCA a plusieurs options pour coupler les efforts déployés aux niveaux local et national. Elle pourrait : 1) utiliser ses moyens de communication pour diffuser l'information sur les initiatives de médiation locales et faire mieux connaître leur importance politique sur le plan national; 2) utiliser ses moyens logistiques pour aider le gouvernement centrafricain à participer aux initiatives de médiation locales; ou 3) aider le gouvernement à mieux intégrer les initiatives des niveaux local et national dans le cadre d'une stratégie nationale globale.
 - La stratégie devrait guider les activités d'appui à la médiation des différentes divisions, assurer leur cohérence et promouvoir une démarche englobant la Mission dans son entier.
 - La mise au point de cette stratégie pourrait bénéficier de la tenue d'un séminaire animé par le Groupe de l'appui à la médiation.
3. **Mieux utiliser les moyens existants de la MINUSCA :** À partir des deux recommandations ci-dessus, les instances dirigeantes de l'ONU devraient utiliser les moyens existants de la MINUSCA pour appuyer les initiatives de médiation locales, notamment en tirant parti de sa présence dans l'ensemble du pays et de ses capacités militaires et logistiques.
- La MINUSCA dispose de bureaux de terrain dans toute la RCA, ce qui en fait l'un des rares acteurs, voire le seul, à bénéficier d'une présence sur l'ensemble du territoire. Ces bureaux devraient par conséquent être particulièrement attentifs aux initiatives de médiation locales qui se font jour, en identifiant les acteurs concernés et en déterminant le type d'appui qu'il pourrait leur falloir. Ils devraient aussi surveiller la mise en œuvre et l'évolution des accords issus de ces initiatives de médiation, donner rapidement l'alerte en cas de détérioration de la situation, et soit intervenir eux-mêmes, soit avertir les partenaires compétents au niveau local, national ou international afin d'éviter qu'elle ne s'aggrave davantage.
 - La MINUSCA devrait utiliser ses moyens militaires pour appuyer les initiatives de médiation locales. Bien que cela présente le risque de militariser l'appui à la médiation et doive donc s'employer avec modération, la capacité de la Mission à dissuader les auteurs de troubles pourrait donner aux accords locaux résultants une chance de s'établir.
 - La MINUSCA devrait continuer à tirer parti de son infrastructure logistique pour appuyer la participation des parlementaires dans leurs circonscriptions et pour aider ces derniers et

les membres du gouvernement à répondre à l'appel des citoyens qui demandent que l'État centrafricain s'investisse davantage dans les initiatives de médiation locales et leur apporte un plus grand soutien.

4. Acquérir les ressources et compétences humaines requises : L'appui aux efforts de médiation locaux mobilise beaucoup de ressources humaines, mais il n'est pas nécessairement coûteux. Pour être efficace, un tel appui nécessite de s'investir durablement dans les dynamiques locales et dans la coopération avec les acteurs locaux. Et pour s'investir de cette manière, la Mission doit être apte à remplir cette fonction, et donc disposer des ressources et compétences humaines nécessaires à la mise en œuvre de ce mandat.

- La MINUSCA aura besoin d'une plus grande expertise des techniques de médiation. Il faudrait nommer un expert en médiation de niveau moyen à élevé pour aider les responsables de la Mission à préparer le travail de celle-ci dans ce domaine, en l'inscrivant dans le cadre de ses objectifs et en l'intégrant dans une démarche qui l'englobe dans son entier.
- Les spécialistes des questions politiques et des affaires civiles et les chargés de liaison avec la population locale affectés au siège de la MINUSCA et dans les bureaux extérieurs devraient être formés à la médiation et à la facilitation.
- La Cellule d'analyse conjointe de la Mission aura besoin de ressources supplémentaires, en particulier dans les bureaux extérieurs, pour approfondir son analyse des dynamiques et acteurs locaux.

5. Exhorter le gouvernement centrafricain à prendre la tête des efforts de médiation et de réconciliation : Bien que des accords locaux soient possibles, qu'ils aient des effets tangibles à court terme et que la MINUSCA puisse faire beaucoup pour appuyer les initiatives de médiation locales, celles-ci ne sont pas viables en l'absence d'un accord national. De même, aucun accord national ne peut perdurer s'il ne s'enracine pas fermement dans des accords locaux et des dynamiques locales.

- La mise en place d'une stratégie englobant les initiatives de médiation locales et nationales nécessite que le gouvernement centrafricain collabore au processus de réconciliation. Le gouvernement doit être encouragé à le faire en paroles et en actes. Il doit se doter d'un discours inclusif sur la citoyenneté et sur le sentiment d'appartenance des Centrafricains. Il doit aussi montrer l'exemple et inclure en son sein et dans les différents postes à responsabilités des représentants de tous les citoyens centrafricains.
 - La MINUSCA ne peut pas faire cela toute seule. Il appartient au Conseil de sécurité de l'ONU de rappeler au gouvernement les obligations qui sont les siennes à cet égard, et il incombe à l'ensemble de la communauté internationale d'exercer la pression qui convient pour obtenir des progrès dans ce domaine.
- 6. Obliger les groupes armés à assumer et endosser leurs responsabilités :** Les groupes armés responsables de la violence continue, de la violation des accords issus des initiatives locales et de la grave menace qui s'ensuit pour les civils doivent être amenés à répondre de leurs actes.
- La MINUSCA doit distinguer parmi les chefs de groupe armé ceux qui ont vraiment la capacité d'exercer une influence sur le terrain, qui donnent suite aux engagements qu'ils prennent et qui se montrent disposés à assumer des responsabilités, puis engager le dialogue avec eux.
 - Le secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies devrait demander aux hauts responsables de la MINUSCA d'identifier les auteurs de troubles et de prendre note de leurs actes.
 - Le Conseil de sécurité devrait donner suite aux recommandations du Groupe d'experts sur la République centrafricaine et aux rapports du secrétaire général, appliquer effectivement des sanctions, voire en imposer de nouvelles contre les chefs de groupe armé coupables de fomenter la violence.

Annexe : Chronologie de l'évolution de la situation politique et sécuritaire en RCA

Situation politique		Situation sécuritaire
2012	<p>Novembre</p> <p>La CEEAC appelle les rebelles Séléka à arrêter leur progression vers Bangui et convient de la nécessité d'un cessez-le-feu et de négociations immédiates.</p> <p>La France porte l'effectif de ses troupes à Bangui à près de 600 soldats.</p>	<p>Des troupes centrafricaines et tchadiennes s'affrontent dans le Vakaga.</p> <p>La Séléka se rend maître du nord et du centre de la RCA.</p> <p>La Séléka lance une offensive rapide vers le sud.</p>
2013	<p>Janvier</p> <p>La Séléka et le Président Bozizé signent un accord de paix à Libreville (Gabon) sous l'égide du nouveau médiateur de la CEDEAO, le Président Denis Sassou-Nguesso. Cet accord prévoit un gouvernement de transition.</p> <p>L'Afrique du Sud annonce qu'elle déploiera 400 soldats de la paix en RCA.</p> <p>Le Cameroun, le Gabon et la République du Congo conviennent de déployer 120 soldats de la paix en RCA sous les auspices de la FOMAC (Force multinationale de l'Afrique centrale), pour appuyer les forces de la MICOPAX.</p> <p>Les forces françaises se déploient pour protéger l'aéroport de Bangui alors que la Séléka progresse vers la capitale.</p> <p>La Séléka suspend la constitution et dissout le parlement.</p>	<p>La Séléka investit Bangui, tuant plus de 200 civils et 13 soldats de la paix.</p> <p>Bozizé s'enfuit du pays.</p> <p>La Séléka et les anti-Balaka s'affrontent à Bangui et aux alentours (jusqu'en avril).</p>
	<p>Mars</p> <p>Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés exprime de graves inquiétudes concernant les allégations de violations des droits de l'homme.</p> <p>La CEEAC tient une réunion de haut niveau à N'Djamena, où elle établit une feuille de route politique et fixe à 18 mois le mandat du Conseil national de transition (CNT).</p> <p>Le chef de la Séléka, Michel Djotodia, est investi comme président.</p>	
	<p>Août</p> <p>Le Président Djotodia dissout la Séléka, qui se scinde en plusieurs groupes (« ex-Séléka »).</p>	
	<p>Septembre</p> <p>L'ONU s'inquiète de la conscription d'enfants soldats.</p>	<p>Des ex-Séléka assassinent un magistrat, provoquant un grand mouvement de protestation à Bangui.</p>
	<p>Novembre</p> <p>La France porte l'effectif de ses troupes à 1 600 soldats.</p> <p>L'UA déploie la MISCA, autorisée en juillet.</p>	<p>Des ex-Séléka et des anti-Balaka s'affrontent et se livrent à des attaques de représailles contre des civils à Bossangoa et à Bouca (jusqu'en décembre).</p> <p>Les ex-Séléka et les anti-Balaka s'affrontent à Bangui, ce qui déclenche des violences et entraîne la mort de près de 2 000 civils et de 11 soldats de la paix, ainsi que de beaucoup d'autres personnes dans l'ensemble du pays.</p>
2014	<p>Janvier</p> <p>L'UE déploie l'EUFOR RCA en vertu de la Résolution 2134 du Conseil de sécurité.</p> <p>Le Président Djotodia démissionne et Catherine Samba-Panza lui succède en qualité de présidente par intérim.</p>	<p>De nombreux charniers sont découverts à Bangui et aux alentours.</p> <p>La démission du Président Djotodia pousse de nombreux ex-Séléka à quitter Bangui et à établir des bastions à Kaga-Bandoro, Ngalé, Bambari et Bangassou.</p>

<p>Mars Des enquêteurs mandatés par l'ONU commencent à s'enquêter des violations des droits de l'homme, et notamment des signes de génocide et de nettoyage ethnique.</p> <p>Avril Le Conseil de sécurité crée la MINUSCA (Résolution 2149).</p> <p>Mai</p> <p>Juin</p> <p>Juillet Les ex-Séléka et les anti-Balaka signent un accord de cessation des hostilités à Brazzaville sous les auspices du Président Sassou-Nguesso. Cet accord ouvre la voie à un nouveau processus politique incluant des consultations de la population dans tout le pays ainsi que le Forum de Bangui.</p> <p>Octobre</p> <p>Novembre</p> <p>Décembre L'ONU établit ses premiers bureaux de terrain en RCA à Bouar, Bria et Kaga-Bandoro.</p> <p>Les ex-Séléka et les anti-Balaka, représentés respectivement par Djotodia et par Bozizé, signent un accord à Nairobi sous les auspices du Président Sassou-Nguesso. La Présidente Samba-Panza rejette cet accord en janvier.</p>	<p>Des casques bleus tchadiens sont accusés d'avoir tué 32 civils à Bangui en ouvrant le feu sur des manifestants.</p> <p>Des ex-Séléka tuent 22 civils, dont 3 travailleurs humanitaires de MSF, à Naga-Boguila.</p> <p>Des ex-Séléka et des anti-Balaka s'affrontent à Galo.</p> <p>Les affrontements entre factions ex-Séléka et entre anti-Balaka et ex-Séléka s'intensifient et conduisent à des massacres à Bambari. Des anti-Balaka s'affrontent avec les troupes de la MISCA et de l'opération Sangaris à Bambari.</p> <p>Les affrontements entre anti-Balaka et milices d'autodéfense musulmanes donnent lieu à des attaques de représailles contre des civils.</p> <p>Le FPRC reprend Bria au RPRC à la suite d'affrontements.</p> <p>Des anti-Balaka s'affrontent avec des pasteurs peuls en armes à Kouango.</p> <p>Les transhumances donnent lieu à des tensions et affrontements intercommunautaires dans les préfectures de Nana-Mambéré et d'Ouhang, ce qui pousse environ 20 000 civils à s'enfuir en RDC.</p>
<p>2015</p> <p>Janvier Les enquêteurs mandatés par l'ONU signalent que des crimes de guerre sont en train de se perpétrer et risquent de dégénérer en génocide.</p> <p>Février</p> <p>Avril Des casques bleus français sont accusés de s'être livrés à des abus sexuels sur des enfants.</p> <p>Mai Le Forum de Bangui débouche sur l'adoption d'un Pacte républicain et d'une entente sur un programme de DDR.</p> <p>Juillet</p> <p>Septembre</p>	<p>La MINUSCA et les forces françaises lancent une opération sur Bria et en chassent les ex-Séléka.</p> <p>La violence ininterrompue déplace des dizaines de milliers de personnes, en particulier à Bambari, Batangafo et Kaga-Bandoro.</p> <p>Des anti-Balaka et des pasteurs peuls s'affrontent dans la région de Gamboula et d'Amada-Gaza, obligeant la MINUSCA à renforcer les mesures de sécurité.</p> <p>La MINUSCA subit une attaque alors qu'elle escorte un convoi de l'OMS à Déba.</p> <p>Les affrontements entre factions ex-Séléka se poursuivent dans le centre et le nord-est de la RCA.</p> <p>Des affrontements entre anti-Balaka et ex-Séléka à Bangui et aux alentours mettent fin à une période de calme relatif et font plus de 100 morts.</p>

<p>Octobre</p> <p>Le FPRC, le MPC et le RPRC signent un cessez-le-feu obtenu à Sida (Tchad) par la médiation de l'Organisation de la coopération islamique. La Présidente Samba-Panza rejette cet accord.</p>	
<p>Décembre</p> <p>Une nouvelle constitution est approuvée par référendum.</p>	
<p>2016</p> <p>Janvier</p>	<p>Les affrontements deviennent moins fréquents et moins meurtriers, nonobstant la persistance des incidents sporadiques et une montée de l'activité de la LRA dans le sud-est.</p>
<p>Février</p>	<p>Faustin-Archange Touadéra remporte les élections présidentielles.</p>
<p>Mars</p>	<p>Une initiative de médiation conduite par la CEEAC se termine avec peu de progrès sur les problèmes essentiels.</p>
<p>Mars</p>	<p>Des pasteurs peuls, des anti-Balaka et des ex-Séléka s'affrontent à Bambari et à Kaga-Bandoro, entraînant ainsi des déplacements de populations (jusqu'en mai).</p>
<p>Juillet</p>	<p>La Résolution 2301 du Conseil de sécurité renouvelle le mandat de la MINUSCA jusqu'en novembre 2017.</p>
<p>Août</p>	<p>Des ex-Séléka (dont beaucoup font l'objet de mandats d'arrêt) tentent de quitter Bangui en convoi armé, mais sont interceptés par la MINUSCA.</p>
<p>Septembre</p>	<p>Les affrontements entre FPRC et UPC à Bria et entre ex-Séléka et anti-Balaka à Kaga-Bandoro entraînent le déplacement de 50 000 personnes (jusqu'en novembre).</p>
<p>Octobre</p>	<p>Après des mois de calme relatifs, la situation sécuritaire à Bangui recommence à se détériorer.</p>
<p>Novembre</p>	<p>Des anti-Balaka s'affrontent avec le groupe 3R près de Bocaranga, Kouli et Ndim et attaquent la MINUSCA à Makounzi-Wali.</p>
<p>Novembre</p>	<p>L'UPC et le FPRC s'affrontent dans toute la préfecture de la Ouaka.</p>
<p>Décembre</p>	<p>La MINUSCA intervient à Bambari et en chasse le FPRC. Cela fait suite à plusieurs mois d'affrontements entre UPC et FPRC.</p>
<p>2017</p> <p>Février</p>	<p>Le FPRC attaque l'UPC à Bria.</p>
<p>Mars</p>	<p>Le FPRC forme des alliances avec le MPC et avec des éléments anti-Balaka pour attaquer les positions de l'UPC aux alentours de Bambari.</p>
<p>Mars</p>	<p>Des affrontements entre UPC et FPRC à Bakala se soldent par des massacres et par un énorme déplacement de populations.</p>
<p>Février</p>	<p>L'UA nomme Mohamed El Hacen Lebart au poste de représentant spécial et lance l'initiative africaine pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine, avec le soutien de l'Angola, de la RDC, du Tchad et de la CEEAC.</p>
<p>Mars</p>	<p>La Communauté de Sant'Egidio démarre une initiative de médiation à Rome.</p>

Mai	Des anti-Balaka attaquent des civils à Bangassou, ainsi que la base de la MINUSCA, où ils tuent un casque bleu.	Des affrontements entre ex-Séléka et anti-Balaka à Bria, Alindao, Bangassou et Mobaye font des victimes civiles.
Juin	Le gouvernement et les représentants de 13 groupes armés, réunis à Rome, signent un Accord politique pour la paix sous l'égide de la Communauté de Sant'Egidio.	Le FPRC et les anti-Balaka s'affrontent à Bria et sur l'axe Bria-Yalinga (jusqu'en août).
Juillet	L'UE organise à Bruxelles une table ronde de médiateurs où tous les participants conviennent d'adopter une feuille de route commune pour la médiation.	Des affrontements entre anti-Balaka et groupes armés musulmans éclatent à Zémio, déplaçant temporairement 5 000 personnes. Toutes les organisations humanitaires se retirent de Zémio.
Août	L'UA adopte sa Feuille de route pour la paix et la réconciliation nationale à Libreville.	Plusieurs organisations humanitaires se retirent du pays à cause du conflit en cours.
Septembre	La Commission de l'UA nomme son nouveau Représentant spécial en RCA, Bedializoun Moussa Nébié.	Des anti-Balaka attaquent un convoi de ravitaillement en eau de la MINUSCA à Bangassou, tuant 3 casques bleus.
Octobre	Le Panel de facilitateurs africains se réunit pour s'entretenir de la mise en œuvre de la Feuille de route de l'UA.	Plus d'un million de personnes sont déplacées à cause du conflit, sur une population de 4,4 millions.
	L'ONU constate que le conflit présente des signes avant-coureurs de génocide.	Les affrontements entre FPRC et anti-Balaka se poursuivent à Bria.
	Le Président Touadéra remanie son cabinet en nommant 16 nouveaux ministres, dont des représentants des anti-Balaka et des anciens ex-Séléka, notamment un ancien chef du FPRC bien connu.	Le groupe 3R attaque Bocaranga, entraînant ainsi un déplacement de population de grande ampleur. La MINUSCA intervient pour reprendre la ville.
	Le gouvernement adopte un programme national de réconciliation et une stratégie nationale pour le rétablissement de l'autorité de l'État. Le Président Touadéra nomme de nouveaux préfets à la tête des 16 préfectures.	La MINUSCA constate dans un rapport que plus de 133 civils ont été tués par des groupes armés à Bria et à Bakala entre novembre 2016 et février 2017.
	Une réunion de haut niveau sur la situation en RCA se tient en marge de la 72 ^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies.	Les affrontements entre ex-Séléka et anti-Balaka s'intensifient à Batangafo.
	Le secrétaire général de l'ONU demande une augmentation de l'effectif militaire maximum de la MINUSCA.	



L'INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue du monde entier, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York ainsi qu'à Vienne (Autriche) et à Manama (Bahreïn).

www.ipinst.org

www.theglobalobservatory.org



777 United Nations Plaza
New York, NY 10017-3521
États-Unis
TEL +1-212-687-4300
FAX +1-212-983-8246

Freyung 3
1010 Vienna
Autriche
TEL +43-1-533-8881
FAX +43-1-533-881-11

51-52 Harbour House
Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467
Manama, Bahrain
TEL +973-1721-1344