

IPI

INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité : Le cas de la MINUSCA

NOVEMBRE 2022



STIMSON

Le 11 octobre 2022, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier sur le mandat et la stratégie politique de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA). Les débats qui ont eu lieu à cette occasion s'inscrivaient dans le cadre d'une série d'ateliers portant sur les moyens à mettre en œuvre pour mieux hiérarchiser, ordonnancer et ancrer dans une stratégie politique les activités prévues dans les mandats des opérations de paix. Pour la sixième année consécutive, ces partenaires ont organisé des échanges de vues destinés à manifester leur soutien aux négociations relatives au mandat de la MINUSCA. Le présent compte rendu de réunion a été corédigé par l'IPI, le Stimson Center et le Security Council Report. Il récapitule les principaux points soulevés au cours du débat selon la règle de non-attribution de la Chatham House et ne reflète pas nécessairement les points de vue de tous les participants. Ce projet est financé avec le soutien du Ministère des affaires étrangères du Gouvernement fédéral allemand et du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse.

Introduction

En novembre 2022, on s'attend à ce que le Conseil de sécurité de l'ONU renouvelle le mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA). Les négociations qui auront lieu entre les membres du Conseil se dérouleront alors que l'on assiste à une reprise des efforts visant à favoriser la mise en œuvre de l'accord de paix élaboré pour ce pays. Et tandis que la dynamique observée en République centrafricaine (RCA) en matière de sécurité est un peu plus stable par rapport à celle qui avait caractérisé la période précédant le renouvellement du mandat l'an dernier, les menaces aux droits humains et à la protection des civils persistent parallèlement aux défis sous-jacents qu'ils doivent surmonter en raison des limitations dont souffrent les systèmes de fourniture des services nécessaires, du développement socioéconomique médiocre et des importants besoins humanitaires à satisfaire.

C'est dans ce contexte que l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé conjointement une table ronde le 11 octobre 2022 afin de débattre du renouvellement du mandat de la MINUSCA. Celle-ci a donné aux États Membres, à des fonctionnaires de l'ONU, à des parties prenantes de la société civile et à des experts indépendants la possibilité d'évaluer ensemble la situation en RCA en toute franchise et dans un esprit de collaboration. Les échanges de vues qui ont eu lieu à cette occasion avaient pour objet d'aider le Conseil de sécurité à prendre des décisions mieux éclairées encore quant à la hiérarchisation et l'ordonnancement du mandat de la MINUSCA, ainsi qu'à l'orientation stratégique de la mission et à ses opérations sur le terrain¹.

Les participants ont estimé d'un commun accord que la vision stratégique et les tâches prioritaires de la MINUSCA sont toujours pertinentes compte tenu de l'intervention globale entreprise par l'ONU dans ce pays. Ils ont également souligné que le mandat actuel indique clairement à la mission ce qu'elle est censée faire pour maintenir l'orientation stratégique qui lui a été donnée par le Conseil de sécurité tout en lui permettant de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour s'adapter à l'apparition de nouvelles priorités ou crises. Il faudra probablement que la mission s'efforce de maintenir l'équilibre entre les aspects suivants au cours du prochain cycle de son mandat :

- Soutenir les efforts déployés par le gouvernement en vue de la mise en œuvre de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation (l'APPR) et la

¹ Résolution 2605 du Conseil de sécurité (12 novembre 2021), document des Nations Unies S/RES/2605.

- Feuille de route conjointe de Luanda² ;
- Encourager la mobilisation à grande échelle de la société civile en faveur de l'adoption d'un processus politique formel plus inclusif ;
- Continuer de coordonner le soutien politique fourni par les partenaires régionaux et internationaux de la RCA ;
- Renforcer ses capacités à accomplir des efforts de protection proactifs, robustes et mobiles dans toutes les régions du pays ;
- Continuer d'assumer ses responsabilités en matière de surveillance du respect des droits humains et d'enquêtes les concernant ;
- Maintenir un dialogue constructif avec les autorités centrafricaines afin d'assurer sa liberté de mouvement de la mission et l'efficacité de ses opérations ; et
- Poser les bases d'un mécanisme d'accélération de la fourniture d'une aide humanitaire et d'une programmation du développement à long terme bénéficiant de l'impulsion donnée par les initiatives locales.

Les participants ont souligné qu'il importait que tous ces points figurent dans la prochaine version du mandat, et qu'il convenait d'insister sur la nécessité d'en tenir compte en indiquant que les efforts dont il faisait l'objet bénéficiaient du soutien politique unifié du Conseil de sécurité et des partenaires bilatéraux et régionaux du pays.

Analyse du conflit

L'évolution récente de la situation politique semble indiquer qu'une impulsion renouvelée se manifeste en faveur de la mise en œuvre du processus de paix en RCA parmi les partenaires nationaux, régionaux et internationaux, ainsi que la formation d'un consensus renouvelé à ce sujet. Toutefois, les participants se sont déclarés préoccupés par le fait que la prise en charge de plus en plus énergique du processus de paix par le gouvernement ne s'accompagnait pas d'une intensification du dialogue avec la société civile et les communautés marginalisées, y compris les organisations féminines. Les inquiétudes exprimées récemment quant à la situation

politique suite aux tentatives de révision de la constitution et aux restrictions de plus en plus draconiennes imposées à l'espace civique pourraient compromettre les progrès accomplis dans la mise en œuvre du processus de paix. La situation en RCA en matière de sécurité s'est légèrement améliorée au cours des derniers mois grâce aux efforts déployés par la MINUSCA pour renforcer la position déjà robuste qu'elle a réussi à établir pour réduire les activités des groupes armés, ainsi qu'aux patrouilles conjointes qu'elle organise avec les forces armées pour protéger les civils. Cependant, les menaces aux droits humains et à la protection des civils persistent, de même que les problèmes sous-jacents que constituent la fourniture limitée de services, le développement socio-économique médiocre et les besoins humanitaires importants.

Dynamique politique

Au cours de l'année écoulée, le Gouvernement centrafricain a pris certaines mesures pour renouveler son soutien au processus de paix et donner l'impulsion nécessaire à sa mise en œuvre. À l'occasion d'une réunion d'une importance historique organisée avec l'aide du gouvernement en juin 2022, des partenaires nationaux et régionaux jouant un rôle crucial se sont efforcés de renouveler l'impulsion qui avait été donnée à la mise en œuvre de la Feuille de route conjointe de Luanda adoptée en 2021³. Cette réunion a donné lieu à la création d'une plateforme permanente ayant pour fonction de suivre, sur une base trimestrielle, les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette feuille de route et de l'APPR, ainsi que pour évaluer les difficultés à surmonter dans ce contexte⁴.

Les participants à l'atelier ont appelé l'attention sur la convergence des opinions exprimées sur l'APPR par le Gouvernement centrafricain, les partenaires de la sous-région et les partenaires stratégiques, et ont considéré qu'il s'agissait là d'un signe indiquant une reprise en main du processus politique au niveau national. Le président Faustin-Archange Touadéra a chargé son premier ministre de gérer la

2 Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs, « Communiqué final : Mini-Sommet de la CIRGL sur la situation politique et sécuritaire régnant en République centrafricaine », 16 septembre 2021.

3 Ibid.

4 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 13.

relance du processus de paix. Ce dernier a, depuis lors, tenu quatre réunions de coordination au niveau ministériel, et plusieurs ministères se consacrent activement à la mise en œuvre de la feuille de route conjointe. Dans le cadre de ce processus, le gouvernement a rencontré des représentants de certains des groupes armés signataires de l'APPR en septembre 2022 afin de débattre de la mise en œuvre de la feuille de route conjointe⁵. Toutefois, il ne sera pas facile de faire revenir à la table des négociations les six groupes armés qui avaient cessé de participer au processus de paix. Certains participants ont exprimé la crainte que certains des groupes armés non signataires n'intensifient leurs opérations alors que la saison des pluies touche à sa fin⁶.

Les participants ont mis en lumière le décalage existant entre l'importance accordée à l'APPR sur le plan politique et le fait que l'ensemble de la population ne manifeste qu'un intérêt limité pour les efforts renouvelés visant à mettre l'accord de paix en œuvre. Certains intervenants ont estimé que ce décalage était attribuable au fait que le gouvernement ne s'était pas suffisamment préoccupé d'établir une communication stratégique avec la société civile et de la sensibiliser à l'importance de la feuille de route conjointe et des événements qui avaient eu récemment lieu ; ils ont fait valoir, à cet égard, que rares étaient les collectivités qui savaient que ces processus étaient en cours. Ils ont également estimé que la société civile continuait d'être en marge de ces initiatives et que les efforts déployés antérieurement pour inclure les collectivités marginalisées n'avaient pas été soutenus.

Les débats politiques qui ont eu lieu à l'issue du dialogue républicain tenu précédemment en 2022 ont reçu beaucoup d'attention. Les recommandations émanant de ce dialogue ont été soumises au gouvernement, et elles reflètent largement les conclusions du Forum de Bangui, ainsi que l'APPR⁷. Cependant, la Coalition de l'opposition

démocratique 2020 (COD-2020) a boycotté ce dialogue en faisant valoir, entre autres doléances, qu'il excluait certains groupes armés du processus⁸. Les efforts entrepris par le président Touadéra pour réviser la constitution ont suscité d'importants tollés et protestations⁹. En septembre 2022, la Cour constitutionnelle a déclaré invalides les initiatives actuellement poursuivies pour modifier la constitution¹⁰.

Les organisations de la société civile ont suivi de près les tentatives entreprises par le gouvernement pour rédiger une nouvelle constitution, lesquelles pourraient notamment avoir pour effet de supprimer la limite de deux mandats présidentiels. Plusieurs intervenants ont reconnu que les événements liés à ces tentatives avaient réduit à néant « toute trace d'élan créatif » animant les échanges de vues relatifs à l'accord de paix. Un autre intervenant a mentionné que les révisions que l'on tentait de mener à bien étaient entreprises dans le cadre d'un espace civique de plus en plus restreint, parallèlement à une limitation des libertés civiles et une augmentation du nombre de cas de diffusion de propos haineux et de fausses informations. Ils ont en outre fait valoir que les priorités de l'APPR sont de plus en plus souvent déconnectées des préoccupations auxquelles la société civile doit faire face en RCA à l'heure actuelle. Certains participants ont émis la crainte que la détérioration de la confiance du public à l'égard du gouvernement pouvait compromettre les progrès que l'on espérait accomplir au niveau du processus de paix.

Dynamique du conflit armé

Le paysage en matière de sécurité en RCA continue d'évoluer après la rébellion armée survenue en 2020-2021, la déclaration d'un cessez-le-feu unilatéral par le gouvernement vers la fin de 2021, et son adoption d'une approche plus proactive à l'égard des mesures entreprises contre les groupes armés non signataires. Après la déclaration d'un cessez-le-feu unilatéral par le gouvernement en

5 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 14.

6 International Crisis Group, « CrisisWatch: October Alerts and September Trends », octobre 2022.

7 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 3.

8 Conseil de sécurité des Nations Unies, *République centrafricaine : Rapport du Secrétaire général*, Document des Nations Unies S/2022/491, 16 juin 2022, par. 5.

9 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits humains (HCDH), « Central African Republic: The Drafting of a New Constitution Must Not Undermine Peace and Reconciliation say UN Experts » (République centrafricaine : de l'avis d'experts de l'ONU, l'élaboration d'une nouvelle constitution ne doit pas compromettre les efforts déployés en faveur de la paix et de la réconciliation), communiqué de presse, 29 août 2022.

10 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 8.

octobre 2021, les forces armées centrafricaines ont réussi à gagner le contrôle de certaines zones situées dans les provinces antérieurement occupées par la Coalition des patriotes pour le changement (CPC)¹¹. Des groupes armés ont, depuis lors, repris le contrôle de certains sites miniers en lançant des attaques dans des zones où les forces nationales étaient moins présentes, en profitant de la restriction de leur mobilité en raison de la crise du carburant¹².

Les violations de l'APPR persistent, et les forces étatiques ou non étatiques posent des menaces directes aux civils dans toutes les régions du pays, en partie du fait « des déplacements forcés, de graves violations des droits humains et de la détérioration de la situation humanitaire »¹³. Entre juin et octobre 2022, 431 violations de l'APPR impliquant la sécurité ont eu lieu, soit une augmentation de 15 % par rapport aux mois précédents, la plupart des actes de violence ciblant des civils. Cette tendance est révélatrice du changement de tactique des acteurs en présence dans ce conflit : d'un côté, le gouvernement entreprend des opérations plus énergiques contre les groupes armés et établit un plus grand nombre de partenariats avec les forces bilatérales, et de l'autre côté, les groupes armés compensent la réduction de leurs capacités à capturer et conserver certaines zones en ciblant les communautés moins protégées et en accordant la priorité au trafic illégal des ressources naturelles¹⁴.

La MINUSCA s'efforce de gérer l'évolution de la situation en matière de sécurité et de s'opposer aux abus dont les droits humains continuent de faire l'objet en adoptant des mesures d'intervention et de prévention¹⁵. Ces efforts visent à améliorer les capacités de la mission à réagir rapidement et à se déployer avec souplesse vers les points chauds, de

même qu'à empêcher les groupes armés à rétablir leur contrôle sur certaines zones, en particulier dans les régions du centre et de l'est du pays¹⁶.

La dynamique du conflit est également telle qu'il est difficile, pour les partenaires internationaux, de fournir efficacement une aide humanitaire, ce qui affecte les capacités de la MINUSCA à mener des opérations et à protéger son personnel. L'ONU a signalé la survenue de 68 atteintes à la sécurité du personnel humanitaire de juin à octobre 2022¹⁷. Certains intervenants ont appelé l'attention sur le décès de trois Casques bleus bangladais suite à l'explosion d'une bombe placée en bordure de la route qu'ils parcouraient aux abords de la frontière avec le Cameroun, le 5 octobre 2022¹⁸. Cet incident, survenu alors que 272 atteintes à la sécurité du personnel de l'ONU ont été déplorées entre juin et octobre 2022, met en lumière les défis opérationnels que la MINUSCA doit surmonter.

Droits humains, justice et rétablissement de l'autorité de l'État

La situation en matière de droits humains en RCA continue d'être une source de profondes préoccupations, avec une augmentation sensible des violations des droits humains depuis le début de 2022 et la persistance des incidents mettant en cause des violences sexuelles ou liées au genre¹⁹. La MINUSCA a recensé 625 violations des droits humains, atteintes à ces droits et violations du droit international humanitaire commises au cours de sa période de signalement la plus récente, la plupart d'entre elles ayant été commises par des membres des forces de sécurité de l'État (45 %) et des groupes armés signataires (44 %)²⁰. Les participants se sont félicités des progrès accomplis dans le traitement

11 Conseil de sécurité des Nations Unies, *République centrafricaine : Rapport du Secrétaire général*, Document des Nations Unies S/2022/491, 16 juin 2022, par. 40 et 92.

12 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 23.

13 Conseil de sécurité des Nations Unies, *République centrafricaine : Rapport du Secrétaire général*, Document des Nations Unies S/2022/762, 16 octobre 2022, par. 47.

14 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 24.

15 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 48, 49 et 108.

16 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 23 et 24.

17 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 44.

18 UN News, « Guterres déclare que la République centrafricaine ne doit "épargner aucun effort" pour aider à traduire en justice les meurtriers de Casques bleus de l'ONU », 5 octobre 2022.

19 Du 2 juin au 1er octobre, la MINUSCA a documenté 47 incidents liés à des violences sexuelles en relation avec le conflit. Document des Nations Unies S/2022/762, par. 69.

20 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 64 et 65.

des questions relatives aux droits humains, mais se sont déclarés préoccupés par la part grandissante des violations commises par les forces de défense du pays et leurs alliés²¹. Après la visite d'une durée de quatre jours qu'elle a effectuée en RCA au début d'octobre 2022, la Secrétaire générale adjointe des Nations Unies aux droits de l'homme, Ilze Brands Kehris, a souligné que la surveillance et le signalement des violations des droits humains continuent d'être des outils essentiels dans la lutte contre l'impunité, en particulier compte tenu du fait que les groupes armés et les milices adaptent leurs tactiques à l'évolution du contexte en matière de sécurité²².

Les questions liées aux droits humains ont également été évoquées lors des échanges de vues qui ont eu lieu au sujet de la responsabilisation et du rétablissement de l'autorité de l'État, notamment dans le domaine de la justice. Les participants se sont félicités des efforts soutenus que le gouvernement déploie pour lutter contre l'impunité et ont, à titre d'exemple, appelé l'attention sur les enquêtes portant sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, ainsi que sur le début des procès instaurés à leur sujet par la Cour pénale spéciale et sur la création récente de la Commission vérité, justice, réparation et réconciliation²³. Ils ont toutefois souligné que ces mécanismes ont toujours besoin du soutien politique et de l'appui financier du gouvernement, ainsi que de l'aide de la communauté internationale.

Des progrès ont également été observés en ce qui concerne le désarmement et la démobilisation des anciens combattants en vertu de l'APPR²⁴. Au cours des derniers mois, les autorités centrafricaines ont par ailleurs animé des ateliers visant à améliorer le contrôle du secteur de la sécurité par les parlementaires²⁵. En juillet, le Comité stratégique chargé du

processus de désarmement, de démobilisation, de réintégration, de la réforme du secteur de la sécurité et de la réconciliation nationale, présidé par le président Touadéra, a approuvé la nouvelle Politique de sécurité nationale et le projet de stratégie de réforme du secteur de la sécurité nationale, « tous deux axés sur la gouvernance, l'obligation de rendre des comptes et la coordination des acteurs du secteur de la sécurité »²⁶.

Situation économique et humanitaire

La détérioration de la situation économique continue d'exacerber le conflit qui sévit en RCA et d'empêcher l'instauration d'une paix et d'un développement durables à long terme. Les pressions s'exerçant à l'échelle mondiale sur les prix des denrées alimentaires et des produits de base ont aggravé la crise économique que connaît le pays et forcé le gouvernement à réduire son budget national pour 2022 de 122 millions de dollars par rapport au budget de 2021²⁷. L'aggravation de la situation économique et budgétaire affecte négativement la capacité du gouvernement à assurer la fourniture des services de base dont a besoin la population, conformément à ce qui était prévu dans le Plan national de redressement et de consolidation de la paix, ainsi que l'avait instamment demandé la Représentante spéciale du Secrétaire général (RSSG) lors de la présentation d'une note d'information au Conseil de sécurité²⁸. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international avaient lancé un avertissement en signalant que l'adoption par le gouvernement d'une monnaie volatile en tant que monnaie ayant cours légal ne ferait que compromettre davantage la réalisation des objectifs stratégiques nationaux et soulèverait des questions financières, juridiques et en matière de transparence²⁹.

21 Le gouvernement a adopté une loi contre la traite des êtres humains et l'abolition de la peine de mort, et a nommé deux conseillers ministériels chargés de diriger les travaux concernant les droits humains, la bonne gouvernance et les efforts de lutte contre les violences sexuelles en cas de conflit. Voir HCDR, « République centrafricaine : un haut fonctionnaire de l'ONU chargé des droits humains se félicite des améliorations obtenues et exhorte les parties à poursuivre leurs efforts », communiqué de presse, 12 octobre 2022.

22 Ibid.

23 La Cour pénale spéciale a commencé à délibérer à l'issue des audiences de son premier procès. HCDR, « République centrafricaine : Haut fonctionnaire de l'ONU chargé des droits de l'homme ».

24 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 3 et 105.

25 Conseil de sécurité des Nations Unies, *République centrafricaine : Rapport du Secrétaire général*, Document des Nations Unies S/2022/491, 16 juin 2022, par. 45.

26 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 52 à 54.

27 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 11.

28 MINUSCA, « La MINUSCA étend sa posture robuste et proactive à Sam-Ouandja pour protéger la population, indique la représentante spéciale », 17 août 2022.

29 Loni Prinsloo, « Bitcoin Adoption by Central African Republic a Concern, IMF Says » (Selon le FMI, l'adoption du bitcoin par la République centrafricaine est une source de préoccupations), 4 mai 2022.

En 2022, 63 % de la population, soit 3,1 millions de Centrafricains, ont eu besoin d'une aide humanitaire. D'avril à août 2022, 2,2 millions de personnes, soit environ 50 % de la population, ont connu des niveaux élevés d'insécurité alimentaire aiguë, dont 638 000 qui se trouvaient dans une situation d'urgence³⁰. Les conditions de vie des personnes déplacées, en particulier, se sont détériorées au cours de l'année écoulée. Au 1^{er} octobre 2022, il restait un déficit de financement de 132 millions de dollars à combler dans le plan de réponse humanitaire de 2022 pour la RCA, lequel visait à fournir une aide vitale à 2 millions de personnes³¹.

Les activités des groupes armés visent de plus en plus à leur assurer le contrôle des réseaux économiques illicites du pays, ce qui a pour effet d'exposer les civils à un risque accru d'exploitation et d'insécurité. Le tout dernier rapport du Secrétaire général a fait état de plusieurs cas dans lesquels des groupes armés ciblaient à dessein les zones situées à proximité des sites miniers et des gisements de ressources naturelles pour y commettre des exactions contre des civils et imposer des taxes illégales³². Les participants ont estimé d'un commun accord que des efforts plus énergiques devaient être entrepris pour faire obstacle au contrôle exercé par les groupes armés sur le secteur minier et sur les filières qu'ils utilisent pour mener à bien leurs trafics, car ce sont ces activités qui leur permettent de financer leurs opérations, en particulier aux abords de la frontière avec le Soudan. Dans le contexte de la détérioration de la situation socioéconomique, l'adhésion à des groupes armés est également devenue une perspective économique plus attrayante pour les jeunes de la RCA³³.

Hiérarchisation et ordonnancement du mandat de la MINUSCA

Les participants ont estimé d'un commun accord que la vision stratégique et les priorités reflétées dans le mandat actuel de la MINUSCA sont

toujours pertinentes et englobent les questions cruciales sur lesquelles l'ONU devrait se concentrer pour orienter l'intervention qu'elle mène en RCA. Bien que les opérations de maintien de la paix de l'ONU n'aient pas pour objet de lui permettre d'affirmer sa présence à long terme, l'accent mis sur le soutien qu'elle accorde en faveur d'une paix durable et à long terme continue d'être un pilier solide pour la réalisation de sa vision stratégique³⁴.

Les participants ont reconnu que les contextes politiques et en matière de sécurité caractérisant ce pays ont évolué considérablement au fil des cycles d'exécution des mandats antérieurs approuvés par le Conseil de sécurité, et que les priorités que la MINUSCA a actuellement pour tâche de privilégier constituent pour elle une orientation cohérente et lui permettent de disposer d'une souplesse suffisante pour réagir aux crises qui se profilent à l'horizon. Ils ont noté que la MINUSCA continue de mener des activités de protection d'une importance cruciale, en particulier par l'entremise de sa composante chargée des droits humains. Quelques participants ont reconnu qu'il existe peut-être diverses possibilités de procéder à un « réglage fin » du mandat de la MINUSCA pour mettre en lumière les éléments essentiels qu'elle comporte tout en lui facilitant les démarches qu'elle entreprend auprès de la population centrafricaine pour obtenir sa collaboration en ce qui concerne tous les aspects de ses activités.

Une grande partie des débats ont porté sur la façon dont la MINUSCA pourrait ajuster les efforts qu'elle déploie actuellement afin d'améliorer l'efficacité de son action ou de modifier l'ordre de priorité établi pour les divers aspects de la mise en œuvre de son mandat. Les participants ont recommandé que le Conseil de sécurité soutienne la MINUSCA dans l'exécution du rôle qu'elle joue en offrant ses bons offices, et que la mission aide à implanter le processus politique renouvelé auprès des collectivités de toutes les régions du pays. Ils ont d'autre part encouragé les membres du Conseil de sécurité et les pays fournisseurs de contingents et de ressources financières à continuer de soutenir les efforts consentis par la mission pour améliorer ses

30 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 40 et 41.

31 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 45.

32 Document des Nations Unies S/2022/762, par. 23, 26, 28 et 31.

33 International Crisis Group, « Avoiding the Worst in Central African Republic » (Éviter le pire en République centrafricaine), 28 septembre 2017.

34 Document des Nations Unies S/RES/2605, par. 31.

capacités d'intervention rapide et de déploiement souple. Ils ont souligné qu'il est impératif que le Conseil de sécurité et les partenaires internationaux de la RCA lui accordent un soutien politique unifié à ce stade critique du processus politique. Ils ont également encouragé le Conseil de sécurité à renforcer les activités entreprises par la mission dans le domaine de la surveillance du respect des droits humains et au niveau de l'appui qu'elle accorde aux institutions de justice du pays.

Soutien unifié à un processus politique inclusif

Il importe au plus haut point d'aider les autorités centrafricaines à maintenir l'impulsion donnée au processus politique. Les participants ont reconnu que la prochaine version du mandat devra tenir compte de l'évolution récente de la situation politique et de la consolidation des différents courants politiques effectuée par le gouvernement à la suite de la réunion d'examen stratégique du 4 juin 2022. On contribuerait à orienter les activités de la mission en adaptant le libellé rédigé en termes déjà énergiques que contient le mandat sur l'APPR, la feuille de route conjointe et le cessez-le-feu afin de refléter ce processus politique unifié. Le mandat devrait énoncer des attentes clairement définies en ce qui concerne les priorités identifiées pour la mise en œuvre tout en reconnaissant les progrès accomplis et en réaffirmant son appui au gouvernement.

Certains intervenants ont encouragé la MINUSCA à faire fonction d'intermédiaire entre les auteurs des efforts politiques de la « filière 1 » et le reste de la population centrafricaine. Au cours des phases antérieures de l'action qu'elle a menée pour soutenir la RCA, la MINUSCA a joué un rôle crucial en facilitant les efforts de médiation entrepris au niveau local et en établissant un lien entre eux et le processus de paix formel³⁵. Les participants ont souligné que la mobilisation du public en faveur du processus politique était limitée, en mettant les choses au mieux, et qu'elle a pu être reléguée au second plan par les efforts déployés par le gouvernement pour modifier la constitution du pays. La présence d'agents de la MINUSCA chargés des affaires civiles dans une

grande partie du pays pourrait contribuer non seulement à sensibiliser davantage la population à ces récents événements politiques, mais aussi à favoriser la prise en compte des perspectives, priorités et préoccupations des Centrafricains dans ces échanges de vues. La remobilisation des organisations locales des provinces, au nombre desquelles les organisations de femmes et de jeunes, devrait viser principalement à mettre la mise en œuvre de la feuille de route conjointe en concordance avec d'autres activités axées sur les collectivités, telles que les projets de réduction de la violence communautaire.

On a également considéré qu'il était important de consolider l'appui fourni par la MINUSCA aux autorités centrafricaines dans le cadre de l'organisation des élections locales prévues. Quelques participants ont noté que le gouvernement n'avait pas encore annoncé une nouvelle date pour la tenue d'élections après avoir remis à plus tard les élections locales qui auraient dû avoir lieu en septembre 2022, faute de fonds suffisants. Un autre participant a fait valoir que le gouvernement avait intérêt à maintenir l'impulsion politique qu'il avait donnée en faveur des élections locales même si un nouveau calendrier n'était pas adopté immédiatement en vue de leur tenue, en particulier compte tenu du fait que les dernières élections locales organisées dans le pays avaient eu lieu en 1988. Bien que certains intervenants aient laissé entendre que le mandat actuel de la MINUSCA lui donne une orientation et une souplesse suffisantes pour soutenir les élections, d'autres ont fait observer qu'un appui politique et financier supplémentaire accordé par des acteurs internationaux revêtirait une importance cruciale au cours des prochains mois.

La viabilité du processus politique en cours dépend en partie de l'appui politique unifié que les partenaires internationaux de la RCA lui fourniront. Les participants se sont félicités des efforts déployés par la MINUSCA pour amener des partenaires régionaux jouant un rôle crucial, tels que l'Union africaine (UA), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, le Rwanda et l'Angola à se déclarer de concert

³⁵ Document des Nations Unies S/2022/491, par. 17.

en faveur d'une stratégie cohérente pour soutenir cette initiative (notamment en vue de faciliter l'élaboration de la stratégie du Gouvernement centrafricain visant à établir un dialogue avec les groupes armés affiliés à la CPC)³⁶. La Commission de consolidation de la paix de l'ONU a joué un rôle important en mobilisant le soutien en faveur des élections locales. On a également pu constater que l'action du Conseil de sécurité était cruciale pour l'obtention de ce soutien politique international, et on a considéré que l'attention soutenue et le soutien unifié qu'il accordait à la MINUSCA servait de socle à la stratégie globale de la mission. Un participant a reconnu que les divergences d'opinions qui persistaient entre les membres permanents du Conseil de sécurité avaient été une source de tensions qui avait rendu difficiles les débats consacrés antérieurement à la RCA. En dépit de ces tensions, les participants ont noté que cette nouvelle phase du processus politique suivi par le pays constituait la preuve tangible que les membres du Conseil disposaient d'un moyen de trouver un terrain d'entente pour fournir un soutien à la RCA.

Protection des civils et renforcement de la force de la MINUSCA

Les participants ont affirmé que les efforts déployés par la MINUSCA pour protéger les civils figurent au nombre des contributions essentielles qu'elle apporte. Ils ont été unanimes à estimer que la protection des civils devait continuer d'être la priorité la plus élevée apparaissant dans la liste des tâches confiées à la MINUSCA compte tenu de l'orientation stratégique primordiale donnée par le Conseil de sécurité, des attentes des Centrafricains, et des modalités utilisées par la MINUSCA pour répartir ses ressources et s'acquitter de son mandat.

Les liens existant entre les efforts politiques et de protection relevant de la mission ont constitué l'un des principaux thèmes de discussion. En raison de l'évolution des intérêts et des capacités des groupes armés non signataires et des milices, les efforts déployés par la MINUSCA pour éliminer toutes les menaces pour les civils dépendent non seulement

des approches qu'elle adopte en matière de protection, mais aussi de la mesure dans laquelle elle peut amener ces groupes à participer au processus politique. Un intervenant a souligné le fait que les rôles politique et en matière de sécurité de la MINUSCA sont interdépendants et que le recours à la force peut donner des résultats positifs s'il vise à réaliser des objectifs politiques clairement définis et en concordance avec le mandat de la mission. À cette fin, la MINUSCA devrait aider le Gouvernement centrafricain à établir un dialogue avec les rebelles dans le cadre de programmes de désarmement, de démilitarisation et de réintégration conçus pour offrir un compromis acceptable à ceux qui ont eu l'impression d'avoir été laissés pour compte lors des négociations relatives au processus de paix de 2019³⁷.

Les participants ont également reconnu non seulement que la mission avait accompli des progrès dans la mise en oeuvre d'une « approche globale et intégrée » vis-à-vis de la protection des civils, mais aussi que l'arrivée de la nouvelle RSSG lui avait permis d'adopter une posture plus robuste et proactive. En pratique, cela signifie que la MINUSCA a accordé la priorité à des évaluations plus fréquentes des points chauds caractérisant le conflit, qu'ils aient déjà été identifiés ou soient potentiels, et qu'elle a entrepris un plus grand nombre d'opérations mobiles, de patrouilles actives et d'opérations temporaires dans des parties du pays difficiles à atteindre. Cette approche est en concordance avec certaines des demandes formulées par le Conseil de sécurité dans le mandat de la MINUSCA pour 2021³⁸. Bien qu'aucune recommandation précise n'ait été formulée quant aux changements à apporter aux tâches confiées à la mission dans le domaine de la protection des civils, certains participants ont reconnu que le Conseil de sécurité pouvait insister de manière plus explicite sur les avantages résultant de l'adoption de la nouvelle posture de la force. Un participant a souligné que la viabilité de cette approche dépendait des mesures que les pays fournisseurs de contingents et de moyens financiers prendraient pour donner à la MINUSCA des capacités suffisantes pour maintenir à long terme une telle

³⁶ Document des Nations Unies S/2022/762, par. 14.

³⁷ Document des Nations Unies S/2022/762, par. 97.

³⁸ Document des Nations Unies S/RES/2605.

approche, vu les importants besoins en ressources qu'elle impliquait.

D'autres suggestions qui ont été formulées ont porté sur les activités complémentaires à prévoir pour permettre à la mission de mettre en œuvre les approches globales visant à assurer la protection des civils. Par exemple, certains participants ont appelé l'attention sur les risques croissants que les dispositifs explosifs artisanaux posent tant pour la population centrafricaine que pour les Casques bleus de l'ONU ; ils ont encouragé la mission et les États Membres de l'ONU à renforcer la MINUSCA en lui procurant les moyens techniques et les capacités nécessaires pour atténuer cette menace.

Protection des droits humains et responsabilisation

Plusieurs intervenants ont réitéré le fait que le mandat sous sa forme renouvelée devait conserver le libellé déjà adopté en ce qui concerne la promotion et la protection des droits humains. Dans le même temps, ils ont également encouragé les membres du Conseil à renforcer le rôle que joue la mission en promouvant le principe de responsabilisation en cas de violations des droits humains, notamment en s'acquittant des tâches qui lui ont été confiées en tant qu'instance chargée de surveiller le respect de ces droits.

Outre le maintien du libellé opérationnel déjà adopté pour l'établissement de rapports sur les droits humains, le Conseil de sécurité pourrait également se servir du mandat pour permettre à la MINUSCA de disposer d'un soutien politique plus vigoureux, de sorte qu'elle serait mieux placée pour tenir des conversations difficiles avec le Gouvernement centrafricain lorsque ses forces armées ou celles de ses partenaires sont accusées d'avoir commis des violations du droit international des droits de l'homme. Les participants ont estimé d'un commun accord que compte tenu de la présence de membres du Groupe Wagner dans le pays, le mandat de la MINUSCA devrait mettre l'accent sur la nécessité de se conformer à la Politique de diligence raisonnable en matière de droits humains prônée par l'ONU afin d'éviter le risque de complicité en cas de violations de ce

genre.

Les relations entre la MINUSCA et le gouvernement hôte se sont améliorées au cours des derniers mois. Outre la nécessité de continuer de surveiller l'évolution de la situation en matière de droits de l'homme et d'établir des rapports à son sujet, plusieurs participants ont souligné que la MINUSCA devait maintenir les relations constructives qu'elle a établies avec les autorités centrafricaines en ce qui concerne les questions liées à la responsabilisation. L'actuelle RSSG chargée de la MINUSCA a accordé la priorité à l'amélioration des relations entre la mission et le gouvernement, en particulier pour disposer d'un espace suffisamment vaste pour aborder ces questions épineuses. Les structures de coordination mises en place en avril 2022 par le Ministère des affaires étrangères de la RCA pour réunir des partenaires chargés de la sécurité tels que la MINUSCA, l'UA, l'UE et les chefs des forces armées ont offert de nouvelles possibilités de procéder à la mise en œuvre de l'accord relatif au statut des forces (SOFA)³⁹.

Plusieurs participants ont affirmé que le nombre de violations signalées de l'accord sur le statut des forces avait baissé au cours des derniers mois⁴⁰. Certains ont toutefois appelé l'attention sur des aspects susceptibles de susciter des préoccupations. En particulier, la marge de manœuvre de la MINUSCA continue d'être limitée par les restrictions opérationnelles imposées par le gouvernement au sujet des vols de nuit qu'elle souhaiterait effectuer, ce qui limite sa capacité de manifester sa présence dans l'ensemble du pays et pose un risque pour la sécurité de ses agents de maintien de la paix.

Le mandat de la MINUSCA devrait continuer d'accorder la priorité à la responsabilisation dans le cas des violations des droits humains internationaux et du droit humanitaire tout en réaffirmant clairement qu'il incombe aux pouvoirs publics de rendre la justice. L'impunité dont jouissent les auteurs de graves violations des droits de l'homme et d'autres délits est le principal facteur responsable des actes de violence commis en RCA, ce qui montre à quel point il est nécessaire d'assurer la cohésion sociale en prenant comme axe d'action

³⁹ Security Council Report, « What's in Blue: Central African Republic Briefing and Consultations », juin 2022 ; Document des Nations Unies S/2022/491, par. 79.

⁴⁰ Document des Nations Unies S/2022/762, par. 80.

une mémoire commune, d'identifier les victimes et de réparer les dommages qu'elles ont subis. La mission devrait continuer d'aider les institutions chargées de la justice en RCA et, en particulier, demander qu'un financement plus stable soit prévu à l'intention de la Cour pénale spéciale et de la Commission vérité, justice, réparation et réconciliation⁴¹. Reconnaisant que les procédures juridiques prennent du temps, les participants ont demandé instamment de faire preuve de patience, d'assurer la transparence et de gérer les attentes. Ils ont en outre laissé entendre qu'il serait opportun que la MINUSCA crée des occasions de partager avec les populations directement concernées des renseignements sur les résultats des enquêtes internes menées sur les attaques ciblant des civils, et d'échanger des vues à leur sujet.

Communications stratégiques

Plusieurs intervenants ont exhorté la MINUSCA à continuer d'accorder la priorité aux communications stratégiques au niveau de tous les aspects de la mise en œuvre de son mandat. Le mandat actuel ne comprend que deux mentions des communications stratégiques (se rapportant, dans un cas comme dans l'autre, à la mise en œuvre du mandat de protection des civils confié à la mission)⁴². Cela étant, les participants ont appelé l'attention sur plusieurs problèmes liés à des malentendus qui sont apparus au sein de la population civile quant au mandat de la MINUSCA, ceux-ci étant notamment dus à l'impossibilité de remédier au décalage existant entre ce que la mission peut faire et ce qui lui est impossible de réaliser, ainsi qu'aux effets omniprésents de la désinformation et des propos haineux. Plusieurs participants ont souligné que la MINUSCA devrait intensifier les activités qu'elle mène auprès des organisations communautaires, notamment en améliorant ses relations avec les journalistes et les entreprises du secteur des médias, afin de diffuser sans relâche des explications sur tous les aspects de son mandat et d'instaurer un dialogue concret sur ce qu'elle a pour mission d'accomplir et sur les capacités dont elle dispose à cette fin.

Conclusion

L'évolution récente de la situation politique semble indiquer que la RCA se rétablit lentement des conséquences les plus dévastatrices et les plus volatiles de la rébellion armée de 2020–2021. Néanmoins, les facteurs structurels responsables de la violence sont profondément enracinés, et ce sont eux qui entretiennent une succession de cycles de conflits armés dont la persistance continue de faire de la RCA l'un des théâtres opérationnels dans lesquels les défis à surmonter par les agents de maintien de la paix de l'ONU sont les plus ardues. Bien que la MINUSCA ne soit que l'une des parties prenantes présentes dans la constellation, comprise au sens large, que constituent les partenaires nationaux et internationaux ayant pour vocation d'aider ce pays, sa mobilisation politique à l'échelle de l'ensemble de son territoire, la protection physique étendue qu'elle assure, et son soutien aux efforts administratifs et de gouvernance revêtant une importance cruciale sont toujours irremplaçables.

Les participants à l'atelier ont estimé d'un commun accord que la vision stratégique de la MINUSCA et les priorités qui lui ont été confiées continuent d'orienter l'intervention de l'ONU dans la bonne direction. Ils ont proposé d'apporter plusieurs légères modifications au libellé du mandat et aux stratégies de la MINUSCA afin de renforcer son action au cours des prochains mois :

- Soutenir les efforts déployés par le gouvernement en vue de la mise en œuvre complète de la Feuille de route de Luanda et de l'APPR de 2019 ;
- Élargir la portée de la mobilisation de la société civile en faveur du processus politique formel et veiller à rendre ce dernier plus inclusif ;
- Coordonner le soutien politique fourni par les partenaires régionaux et internationaux de la RCA ;
- Renforcer ses capacités à accomplir des efforts de protection proactifs, robustes et mobiles dans toutes les régions du pays ;

41 HCDH, « Conseil des droits de l'homme : La Haute-Commissaire se déclare préoccupée par l'augmentation du nombre d'incidents liés à de graves violations des droits de l'homme et atteintes à ces droits commises en République centrafricaine », communiqué de presse, 30 mars 2022.

42 Document des Nations Unies S/RES/2605.

- Continuer d'assumer ses responsabilités en matière de surveillance du respect des droits humains et dans l'exécution d'enquêtes les concernant ;
- Maintenir un dialogue constructif avec les autorités centrafricaines afin d'assurer sa liberté de mouvement et l'efficacité de ses opérations ; et
- Poser les bases d'un mécanisme d'accélération de la fourniture d'une aide humanitaire et d'une programmation du développement à long terme bénéficiant de l'impulsion donnée par les initiatives locales.

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 de plus de 20 pays, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York et à Manama (Bahreïn).

Le **STIMSON CENTER** est un centre de recherche sur les politiques libre de toute obédience et œuvrant à la résolution des grandes menaces qui pèsent sur la sécurité et la prospérité du monde. Son programme de protection des civils et de la sécurité humaine s'assure le concours des décideurs, des praticiens et des collectivités sur le terrain afin de cerner les vides sécuritaires et de mettre au point des stratégies adaptées aux circonstances pour protéger les populations des sociétés déchirées par la guerre.

Le **SECURITY COUNCIL REPORT** a pour mission de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies. À cette fin : il diffuse des documents d'information objectifs et de haute tenue sur les activités en cours du Conseil et de ses organes subsidiaires ; il réunit les parties prenantes pour approfondir l'analyse des questions dont le Conseil est saisi, ainsi que de ses méthodes de travail et de son fonctionnement ; il encourage la coopération du Conseil avec tous les États membres et avec la société civile ; et il développe la capacité des nouveaux participants à suivre les pratiques et procédures du Conseil à travers des programmes de formation et d'assistance. Indépendant et impartial, le SCR prône la transparence, mais sans prendre position sur les questions dont le Conseil est saisi.



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

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org