



INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité en 2023 : le cas de la MINUSCA

NOVEMBRE 2023



STIMSON

Le 12 octobre 2023, 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 septième année consécutive, ces partenaires ont organisé des échanges de vues sur le 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 des débats tenus selon la règle de non-attribution de la Chatham House et ne reflète pas nécessairement les vues 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

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) au plus tard le 15 novembre 2023. Les négociations qui auront lieu prochainement au sein du Conseil se dérouleront alors que plusieurs événements revêtant une importance politique se profilent à l'horizon, dont la tenue d'un référendum constitutionnel et la survenue de nouveaux retards dans l'organisation d'élections locales. Bien que la dynamique observée en République centrafricaine (RCA) en matière de sécurité se soit améliorée, les violations des droits humains et les menaces à la sécurité des civils persistent parallèlement aux défis sous-jacents qu'il faut 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, tous ces facteurs étant exacerbés par la dynamique des conflits régionaux.

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 12 octobre 2023 pour débattre du renouvellement du mandat de la MINUSCA. Cette réunion 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 consacrés à ces thèmes avaient pour objet d'aider le Conseil de sécurité à prendre des décisions mieux éclairées encore quant à la hiérarchisation et à l'ordonnancement du mandat de la MINUSCA, ainsi qu'à l'orientation stratégique de la mission et à ses opérations sur le terrain¹. L'atelier de cette année a également compris un nouveau volet destiné à permettre aux participants d'entreprendre une réflexion critique sur le tableau plus vaste dans lequel s'intègre la mission, ce qui a donné lieu à des échanges de vues sur les hypothèses servant de fondement à l'approche actuellement adoptée vis-à-vis de la situation en RCA.

Les participants se sont largement déclarés d'accord pour considérer que les tâches prioritaires confiées à la MINUSCA sont toujours pertinentes compte tenu du contexte politique et en matière de sécurité régnant en RCA. Certains ont lancé un appel pour que l'on se concentre davantage sur le soutien à fournir au Gouvernement centrafricain en étendant l'autorité de l'État, tandis que d'autres ont lancé une mise en garde en faisant valoir que tous les efforts

¹ Résolution 2659 du Conseil de sécurité de l'ONU (14 novembre 2022), document des Nations Unies S/RES/2659.

de stabilisation devaient s'aligner clairement sur des solutions politiques, ce qui les a amenés à souligner le rôle joué par la MIINUSCA lorsqu'il s'agit de soutenir des processus politiques.

Les participants ont adressé au Conseil de sécurité plusieurs suggestions à prendre en compte dans le cadre du renouvellement du mandat de la MINUSCA, à savoir :

- Continuer de soutenir les efforts déployés par le gouvernement pour mettre en œuvre l'Accord politique pour la paix et la réconciliation (APPR) et la Feuille de route conjointe de Luanda, notamment en maintenant l'impulsion donnée aux activités de désarmement et de démobilisation des groupes armés;
- Renforcer la coopération et le dialogue avec les autorités nationales et les populations hôtes afin de faciliter les opérations de la mission, d'éviter les malentendus et de faire connaître les résultats qu'elle a obtenus;
- Favoriser le dialogue entre les autorités nationales et les acteurs de la société civile, ainsi qu'avec les comités locaux chargés de promouvoir la paix, afin de faciliter un processus politique inclusif, en particulier à l'occasion des élections locales qui auront lieu prochainement; et
- Lutter contre la désinformation, la désinformation et la diffusion de propos haineux en collaboration avec l'État d'accueil et la société civile.

Processus politique

On a pu constater que quelques améliorations avaient été apportées au processus politique se déroulant en RCA vers la fin de 2022 et pendant le premier trimestre de 2023, avec le démantèlement de six groupes armés et l'annonce de l'adoption d'un nouveau calendrier pour la tenue d'élections locales. Toutefois, les tensions ont augmenté en août 2023 en ce qui concerne le référendum constitutionnel, qui a réussi à abroger les limites imposées à la durée

du mandat présidentiel et empêche les personnes possédant la double nationalité de briguer des postes électifs. L'adoption de la nouvelle constitution a été critiquée dans le pays, et boycottée par les partis d'opposition. En outre, bien que la situation en matière de sécurité soit restée satisfaisante à Bangui, l'insécurité régnant dans les régions éloignées et les activités des forces étrangères chargées de la sécurité continuent de constituer des menaces. Les groupes armés ont également eu de plus en plus souvent recours à des dispositifs explosifs artisanaux (DEA), qui causent surtout des préjudices aux civils, et aux enlèvements de civils, parmi lesquels des agents d'organisations humanitaires et des membres du personnel de l'ONU².

Les participants ont souligné que l'impulsion donnée en faveur du processus politique et de la mise en œuvre de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation (APPR) et de la Feuille de route conjointe de Luanda doit être maintenue, en notant au passage le caractère essentiel des bons offices de la MINUSCA, tant à l'intérieur du pays qu'au niveau régional. Ils ont par ailleurs cité la réforme du système de justice, la promotion des droits humains et l'extension de l'autorité de l'État en tant que priorités majeures. Le soutien fourni par les acteurs régionaux, au nombre desquels la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), l'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE), continue de revêtir une importance cruciale vu le contexte politique et en matière de sécurité à prendre en compte, notamment lorsqu'il s'agit d'accorder un appui aux préparatifs des élections et de naviguer en profitant des possibilités offertes par les relations régionales. Bien que les relations entre la RCA et le Tchad se soient améliorées récemment, l'escalade des conflits sévissant au Soudan et en République démocratique du Congo (RDC) a des répercussions pour la RCA, avec un accroissement des besoins humanitaires et en matière de sécurité dans les zones frontalières. Il se peut en outre que les élections prévues pour décembre 2023 en RDC aient une incidence sur la situation en matière de sécurité pour la RCA, ce qui nécessiterait la mise en place, dans des délais

² Enrica Picco, « Ten Years after the Coup, Is the Central African Republic Facing Another Major Crisis » (Dix années après le coup d'État, la République centrafricaine fait-elle face à une nouvelle crise majeure?), International Crisis Group, 22 mars 2023.

suffisants, de mécanismes de planification et de communication avec la mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC (MONUSCO).

Les participants ont également noté que des progrès avaient été réalisés en ce qui concerne le désarmement et la démobilisation des ex-combattants en vertu de l'APPR, en particulier suite à la dissolution de six groupes armés et de trois autres milices, qui ont tous signé l'accord³. La MINUSCA a joué un rôle en fournissant une assistance technique dans le contexte du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (DDR) de ces groupes. Bien que d'autres milices restent en activité, cela représente un progrès important dans la mise en œuvre de l'APPR.

Mobilisation au niveau local

Les participants ont indiqué qu'il existe un décalage entre la mise en œuvre stratégique de l'APPR entreprise par le gouvernement et sa mise en œuvre de l'accord au niveau local et l'appui accordé aux initiatives de la société civile. Certains participants ont encouragé la MINUSCA à renforcer l'appui qu'elle accorde à la localisation des efforts de mise en œuvre en augmentant la collaboration qu'elle a établie avec la société civile et les comités locaux de promotion de la paix. Ces efforts pourraient renforcer la prise en main de l'accord par la collectivité et aider à rétablir la confiance de la population à l'égard du processus politique, tout en améliorant les réactions aux causes de conflits propres à la région. Les participants ont par conséquent encouragé la MINUSCA à élargir et améliorer sa collaboration avec la société civile tout en reconnaissant les divisions politiques qui peuvent y être observées. Compte tenu des différences existant entre les causes des conflits sévissant dans chaque région de la RCA, les participants ont lancé un appel en faveur de l'adoption de solutions locales conçues pour permettre la mise en œuvre d'une approche et de mécanismes de coordination élaborés sur mesure et en fonction des spécificités de chaque région dans les différentes parties du pays.

Les participants ont par ailleurs noté qu'il était

important de consolider l'appui fourni par la MINUSCA aux autorités centrafricaines dans le cadre de l'organisation d'élections locales, qui devraient maintenant avoir lieu en deux phases, soit le 13 octobre 2024 et le 26 janvier 2025. Certains participants ont exprimé le souhait de voir la MINUSCA fournir un soutien accru aux populations locales, et notamment aux femmes et aux jeunes, pour les encourager à s'intéresser activement aux élections et à y participer. Les participants ont également lancé un appel pour que la mission continue de promouvoir l'espace civique et de renforcer les mécanismes de protection des droits humains. Bien que les violations des droits humains continuent d'être fréquentes, les participants ont noté que le gouvernement avait promis d'adopter une nouvelle politique nationale des droits humains, élaborée en collaboration avec la MINUSCA. Un participant a souligné que les mécanismes utilisés par la MINUSCA pour promouvoir les droits humains pouvaient jouer un rôle plus important en transmettant au Conseil de sécurité les nombreux renseignements recueillis sur les violations des droits humains sur le terrain, ce qui permettrait aux responsables de l'élaboration des politiques de mieux comprendre la situation sur place.

Stabilisation et extension de l'autorité de l'État

La situation en matière de sécurité en RCA reste volatile compte tenu des combats que se livrent les groupes armés qui n'ont pas signé l'APPR, en particulier ceux qui appartiennent à la principale coalition rebelle connue sous le nom de Coalition des patriotes pour le changement (CPC), et les Forces armées centrafricaines (FACA). Toutefois, on a pu constater certaines améliorations après le rétablissement de l'autorité de l'État dans la ville de Sam Ouandja, tombée sous le contrôle de groupes rebelles pendant plusieurs années, la dissolution de certains groupes armés et milices, et compte tenu des efforts persistants menés par la MINUSCA pour renforcer les capacités et fournir un soutien opérationnel aux FACA⁴. La MINUSCA a notamment aidé le Ministère de la défense centra-

³ Conseil de sécurité des Nations Unies, *République centrafricaine : Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2023/442, 15 juin 2023, par. 14.

⁴ Ibid., par. 8.

fricain à finaliser une politique de défense nationale qui servira de cadre à la mise en place d'une armée de garnison dans six zones de défense⁵. Les limitations dont souffrent les FACA sur les plans des ressources et des capacités continuent toutefois de nuire à l'efficacité des patrouilles conjointes menées avec la mission en vue de protéger les civils, ce qui, ainsi que l'a souligné un participant, constitue une priorité pour l'État d'accueil.

Plusieurs participants ont par conséquent recommandé que la MINUSCA continue d'accorder la priorité au renforcement des capacités et à d'autres formes d'assistance aux FACA. L'État d'accueil souhaite bénéficier du soutien de la mission dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie militaire portant sur l'extension de l'autorité de l'État et le rétablissement de la paix, de manière à accroître l'efficacité des FACA et promouvoir une collaboration plus étroite avec la mission. D'autres ont toutefois souligné que l'augmentation du soutien accordé à l'État d'accueil nécessiterait des ressources supplémentaires. Les participants ont par ailleurs signalé que la fourniture d'un appui et d'une formation aux techniques de déminage par le Service de la lutte antimines de l'ONU (UNMAS) est importante pour les FACA. Un participant a également fait remarquer qu'il fallait lever l'embargo sur les armes pour permettre au gouvernement de réformer son secteur de la sécurité et donner aux FACA les moyens de défendre les territoires contre les groupes armés.

Parallèlement aux gains territoriaux réalisés récemment, le gouvernement a déployé un plus grand nombre d'autorités administratives et de fonctionnaires dans les diverses régions du pays, 82 pour cent des autorités locales occupant leur poste en juin 2023⁶. Les participants se sont demandé comment la MINUSCA pouvait soutenir les efforts de stabilisation avec un maximum d'efficacité après ces gains récents. Ils ont reconnu que bien que le rétablissement de l'autorité de l'État soit essentiel pour assurer la protection des civils, certains acteurs locaux risquaient de considérer qu'il s'agissait là d'une mesure qui leur était imposée. Pour relever ce défi, les participants ont souligné qu'il importait de décentraliser l'autorité

de l'État en faveur d'institutions de gouvernance locale afin de renforcer les capacités institutionnelles et d'assurer plus efficacement la sécurité et la fourniture des services nécessaires dans les zones éloignées. Ils ont d'autre part souligné qu'il importait de lutter contre l'impunité et de fournir un soutien socioéconomique aux collectivités locales pour faire en sorte qu'elles bénéficient durablement des dividendes de la paix.

Un participant a fait observer qu'en se concentrant sur la stabilisation et l'extension de l'autorité de l'État, on risque de démotiver les partisans de solutions politiques à long terme. Le jeu politique a par conséquent tendance à être relégué au second plan par les priorités fixées dans le domaine de la sécurité, ce qui érode encore plus la légitimité de l'État, rétrécit l'espace civique et limite le soutien accordé aux comités locaux militant en faveur de la paix, de même que les liens établis avec eux. Par ailleurs, lorsque l'État est dépourvu des capacités, de la présence et de la légitimité nécessaires pour étendre son autorité, on s'attend à ce que la mission prenne la relève, ce qui finit par exposer l'ONU à être tenue responsable de tout manquement qui pourrait se produire.

Partenariats

Les participants ont noté que les opérations de maintien de la paix devaient être considérées comme un outil politique temporaire à utiliser parallèlement à un investissement dans des domaines se situant à l'extérieur du mandat d'une mission. Les investissements dans le développement, l'emploi, les infrastructures et le renforcement de l'État à long terme sont essentiels pour atténuer la pauvreté et relever les défis socioéconomiques sous-jacents qui font obstacle à la paix.

Les participants ont reconnu que la mobilité de la MINUSCA, sa réactivité et sa capacité à s'acquitter de son mandat dépendent dans une large mesure des infrastructures internes du pays. L'amélioration d'infrastructures telles que les routes et les ponts permettrait également de promouvoir le développement économique en améliorant l'accessibilité

⁵ Ibid., par. 48

⁶ Ibid., par. 45.

de services publics de base et en facilitant des activités susceptibles de générer des revenus. Les participants ont d'autre part souligné qu'il importe d'offrir des moyens de subsistance et des possibilités d'emploi aux anciens combattants, en particulier aux jeunes.

Communications stratégiques

La désinformation, actuellement propagée à grande échelle tant hors ligne qu'en ligne en RCA, a été l'objet d'un échange de vues animé. Outre le fait qu'ils réduisent la confiance à l'égard de la mission et menacent la sûreté et la sécurité des agents de maintien de la paix, la désinformation et les propos haineux peuvent porter atteinte à la cohésion sociale et promouvoir les actes de violence. La MINUSCA a utilisé sa capacité de communications stratégiques, notamment par le biais de la radio des Nations Unies et en diffusant des rapports sur les droits humains, pour surveiller les sources d'informations nocives et en atténuer les effets. Les participants ont souligné que les efforts déployés dans ce sens ne doivent pas se limiter à dénoncer les fausses informations propagées par des individus, mais qu'il faut veiller également à les intégrer aux activités programmées de la mission afin d'atteindre des résultats plus tangibles. Ils ont par ailleurs fait remarquer qu'il est important de coopérer avec le Ministère de la communication et des médias, ainsi qu'avec le Haut Conseil de la Communication, pour remédier au problème de la désinformation et des propos haineux, notamment en diffusant des communications conjointes.

Plusieurs participants ont recommandé que la MINUSCA élargisse le champ de ses recherches au-delà de la désinformation dirigée contre la mission elle-même pour prendre plus largement en compte les effets de la désinformation sur le contexte du conflit, notamment sur la société civile. Ceux qui ont exprimé leur désaccord et les militants de l'opposition ont été délibérément ciblés pour subir un harcèlement et des mesures d'incitation à la violence pour limiter leurs activités et restreindre l'espace civique. La société civile a également un rôle crucial à jouer dans la lutte contre la désinformation, mais elle a besoin d'outils plus nombreux et d'une formation plus poussée.

Relations avec l'État d'accueil

Les participants ont noté que les relations entre l'État d'accueil et la MINUSCA ont continué de s'améliorer grâce aux communications maintenues sans interruption et de manière cohérente par la mission avec les autorités centrafricaines. Cela étant, les attentes que suscite la mission restent élevées, et certains des succès qu'elle a remportés ne sont pas facilement visibles pour les autorités nationales, qui ont tendance à ne pas être présentes dans les zones où la mission exerce ses activités. Les participants ont par conséquent encouragé les autorités nationales à se rendre dans les principales zones d'opérations de la MINUSCA pour se faire une idée de la dynamique qui est perceptible sur le terrain, de même que pour vérifier et analyser les résultats tangibles des efforts de la mission. Un participant a d'autre part noté que la longueur et les détails du mandat élèvent le niveau des attentes sur ce que la mission est en mesure d'accomplir, ce qui lui complique encore la tâche lorsqu'il s'agit pour elle de faire clairement comprendre en quoi consiste son mandat au gouvernement et aux populations d'accueil.

Un participant a réitéré l'appel lancé par les autorités nationales pour qu'une évaluation indépendante de la MINUSCA soit entreprise afin de déterminer ce qu'elle a accompli jusqu'à présent dans le cadre de l'exécution de son mandat. Les participants ont fait remarquer que le dixième anniversaire du déploiement de la MINUSCA qui se célébrera bientôt offre une bonne occasion de réfléchir aux résultats qu'elle a obtenus au cours de la décennie écoulée et de tirer les enseignements qui s'imposent.

Conclusion

Les participants à l'atelier ont estimé d'un commun accord que le mandat de la MINUSCA est suffisamment robuste et large. Bien qu'un mandat détaillé puisse offrir l'occasion de proposer une vaste gamme de mesures de soutien, celles-ci peuvent s'avérer difficiles à exécuter si la mission ne dispose pas des ressources, des matériels et du personnel nécessaires. En outre, pour que l'exécution des tâches envisagées soit efficace, il faut qu'une

communication cohérente soit établie avec l'État et les populations d'accueil sur les objectifs, la vision finale et les progrès de la mission jusqu'à présent. Il est par conséquent essentiel que la MINUSCA continue de renforcer sa coopération avec les autorités nationales et locales.

Bien qu'un consensus se soit dégagé pour considérer que le mandat convient toujours compte tenu des objectifs poursuivis, les partici-

pants ont souligné qu'il est important qu'il soit énoncé en termes clairs et directs et que la priorité soit accordée à la protection des civils, au recours aux bons offices pour soutenir les processus politiques et de paix, à la facilitation de l'assistance humanitaire, à l'appui aux élections locales, et aux activités de DDR. Ils ont également mis fortement l'accent sur la nécessité d'accorder un rang prioritaire à l'extension de l'autorité de l'État dans le mandat de la MINUSCA.

L'**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) est une organisation indépendante à but non lucratif œuvrant pour renforcer le multilatéralisme inclusif en vue d'une planète plus pacifique et durable. À travers ses recherches, ses réunions et ses conseils stratégiques, l'IPI propose des recommandations innovantes pour le système des Nations Unies, les États membres, les organisations régionales, la société civile et le secteur privé. Fédérant une équipe pluridisciplinaire internationale, l'IPI dispose de bureaux en face du siège des Nations Unies à New York ainsi qu'à Manama

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