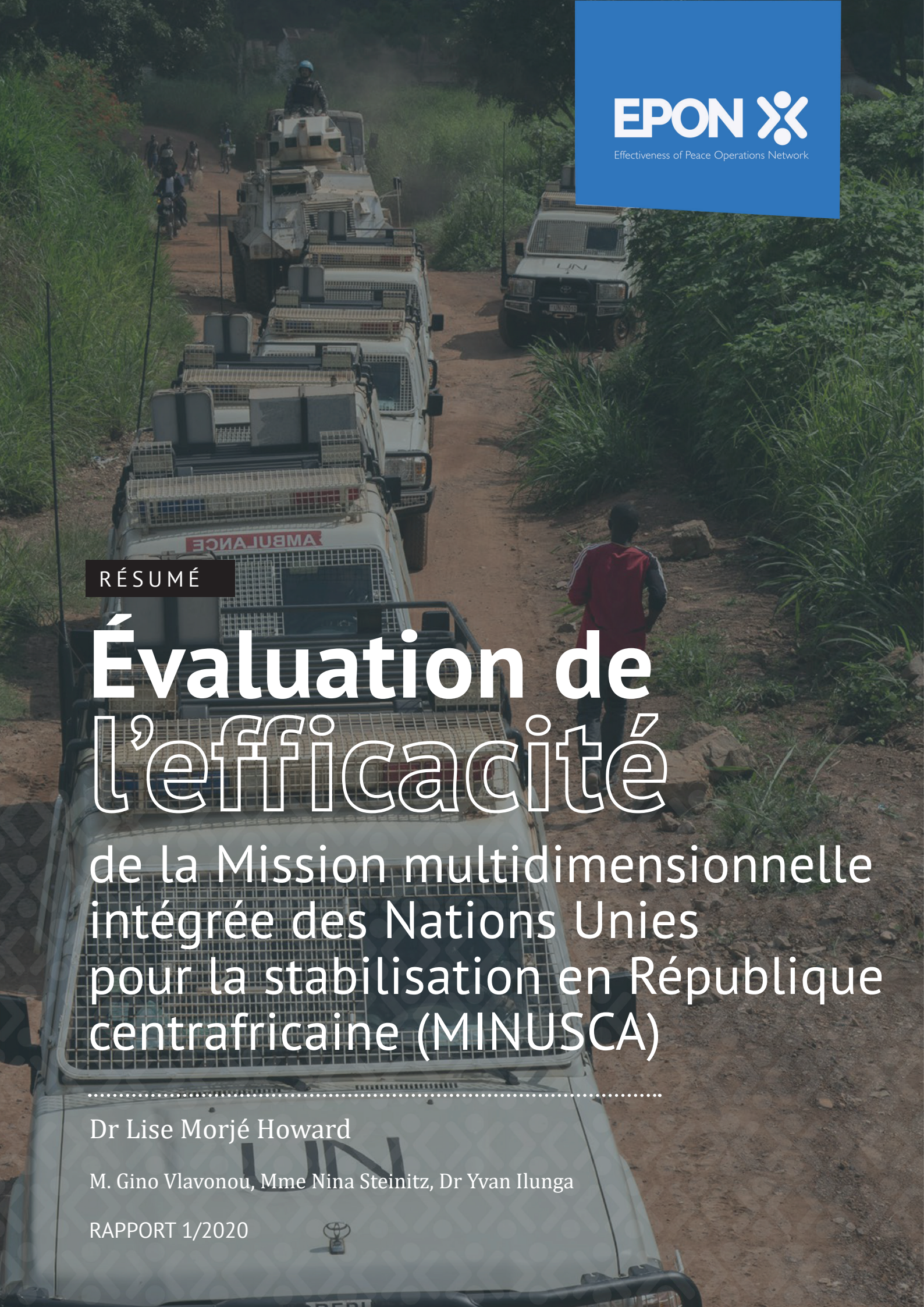

EPON

Effectiveness of Peace Operations Network

RÉSUMÉ

Évaluation de l'efficacité

de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA)

Dr Lise Morjé Howard

M. Gino Vlavonou, Mme Nina Steinitz, Dr Yvan Ilunga

RAPPORT 1/2020

Publié par : Institut norvégien des relations internationales

Droits d'auteur : © Norwegian Institute of International Affairs 2020

ISBN : 978-82-7002-348-6

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs. Elles ne reflètent pas forcément les opinions de l'Institut norvégien des relations internationales. Ce texte ne peut être republié en partie ou dans son intégralité sans l'autorisation du NUPI et de ses auteurs.

Adresse d'accueil : C.J. Hambros plass 2d

P.O. Box 8159 Dep. NO-0033 Oslo, Norvège

Sites Internet : effectivepeaceops.net | www.nupi.no

Courriel : info@nupi.no

Fax : [+ 47] 22 99 40 50

Tél : [+ 47] 22 99 40 00

Évaluation de l'efficacité de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA)

Auteure principale

Dr Lise Morjé Howard, Université de Georgetown, Washington D.C.

Coauteurs

M. Gino Vlavonou, Université d'Ottawa et Conseil de recherche en sciences humaines du Canada

Mme Nina Steinitz, Université de police d'Allemagne

Dr Yvan Yenda Ilunga, Université James Madison

Fournisseurs de données

Mme Vilde Bergstad Larsen, Institut international d'Oslo de recherches, Norvège

Dr Robert Nagel, Université de Georgetown, Washington, D.C.

Éditeur de la série de rapports à l'EPON

Dr Cedric de Coning, NUPI, Norvège

Groupe de références externes

Dr Katharina Coleman, Université de Colombie- Britannique

Mme Aditi Gorur, Stimson Center, Washington D.C.

Dr Francesca Grandi, King's College de Londres

Dr Paul-Simon Handy, Institut d'études de sécurité

Mme Giovanna Kuele, Instituto Igarapé et Université de la ville de New York

Dr Marie-Joëlle Zahar, Université de Montréal

Introduction et résumé

Les opérations de maintien de la paix comptent parmi les mécanismes internationaux les plus importants de gestion de conflits contemporains. Cependant, leur efficacité prête à confusion et fait l'objet de débats tant dans les milieux politiques qu'universitaires. Plusieurs organisations internationales menant des opérations de maintien de la paix, notamment les Nations Unies (ONU), l'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE), subissent des pressions croissantes pour qu'elles justifient l'efficacité et les effets de leurs actions.

Pour remédier à cette lacune, en 2017, l'Institut norvégien des relations internationales (NUPI), en collaboration avec plus de 40 instituts de recherche, centres de formation sur le maintien de la paix et think tanks du monde entier, ont mis en place un réseau international (l'Effectiveness of Peace Operations Network -EPON) afin de mener conjointement des recherches sur l'efficacité des opérations de maintien de la paix. Ce réseau a pour objectif de fournir des informations indépendantes, collaboratives et fondées sur la recherche sur l'efficacité d'un certain nombre d'opérations de paix en utilisant une méthodologie commune à tous les cas étudiés.

Ce rapport sur la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) est le cinquième d'une série de rapports produits par EPON à ce jour. Les quatre rapports précédents sont : la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM), la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

Les chercheurs d'EPON appliquent le même cadre méthodologique à tous les cas. Comme les rapports précédents, celui sur la MINUSCA vise à évaluer l'efficacité de la Mission dans son intégralité, et analyse les raisons ou les causes de l'impact des opérations de maintien de la paix.

Pour ce faire, il évalue l'efficacité de la MINUSCA en utilisant un cadre méthodologique en trois parties qu'EPON a conçu pour rendre possible des travaux de recherche comparative portant sur l'ensemble des opérations de maintien de la paix. Chaque analyse d'EPON présente les points suivants : (1) une *analyse de l'historique des conflits* du pays et de la région concernés, et (2) un aperçu des *effets* des opérations de maintien de la paix, c'est-à-dire la question de savoir si la Mission remplit son mandat particulier, ainsi qu'une description plus générale de la situation du pays, telle qu'évaluée selon les principaux indices de développement humain, de gouvernance et de fragilité étatique. Enfin, (3) les analyses d'EPON évaluent *six facteurs*, ou variables explicatives : primauté du politique ; mandats et ressources ; approches centrées sur les personnes ; légitimité et crédibilité ; femmes, paix et sécurité (FPS) ; et coordination avec les partenaires.

Les auteurs d'EPON-MINUSCA ont collecté les premières informations de cette étude pendant les mois de juin, juillet et août 2019 auprès du siège des Nations Unies à New York et en République centrafricaine. Notre équipe a mené environ 200 entretiens sur l'Afrique centrale à l'intérieur du système des Nations Unies et en dehors de celui-ci. Nous avons aussi fait des entrevues de suivi et intégré les ultimes informations dans la rédaction finale de ce rapport. Le présent résumé présente les trois parties du rapport : l'analyse de l'historique du conflit, une réflexion sur l'impact des operations de la MINUSCA et les six facteurs d'EPON.

1. 1 L'analyse du conflit

La République centrafricaine est un grand pays à la nature luxuriante, riche en ressources et sans littoral. Il compte environ 4,5 millions d'habitants. Le pays n'a encore jamais connu une seule décennie de régime politique stable et pacifique. Cependant, jusqu'à la fin de l'année 2012, la population n'avait pas subi de massacres généralisés. Avant d'être annexé par la France dans les années 1880 et renommé Oubangui-Chari, ce territoire a connu des décennies de raids et de trafic arabes d'esclaves, ce qui l'a rendu méfiant à l'égard des étrangers. Plutôt que de placer le territoire sous contrôle de l'État français, la France l'a divisé en concessions privées qu'elle a cédées à des entreprises commerciales, leur permettant ainsi d'exploiter de manière vorace le pays dans le cadre d'un arrangement colonial atypique.

Les propriétaires de concessions coloniales ont exploité les Centrafricains jusqu'à leur mort, et ont aussi introduit de nouvelles maladies. La population a ainsi été réduite de moitié passant de 1,5 million d'habitants en 1880 à 750 000 habitants en 1940. La question lancinante de l'appartenance à la nation centrafricaine imprègne encore la société actuelle, et de nouvelles formes de politique concessionnaire sont devenues un mode de vie. Le lourd héritage colonial des modes violents d'acquisition du pouvoir, des politiques concessionnaires ainsi que la méfiance à l'égard des acteurs étrangers sont difficiles à surmonter. La COVID-19 génère de nouvelles peurs parmi les citoyens centrafricains qui évoquent naturellement ce que les étrangers ont fait de déplorable

dans le passé. Une action venant de l'extérieur, même bien intentionnée, peut parfois renforcer involontairement les effets négatifs de ces héritages au lieu de les atténuer.

Dans les années 90, des membres des forces armées se sont mutinés à plusieurs reprises pour des questions de représentation du pouvoir, de salaires insuffisants et de corruption. En réponse à cela, à partir de 1997, des acteurs régionaux et internationaux sont intervenus à plusieurs reprises. Après que François Bozizé a pris le pouvoir en 2003, la première guerre civile centrafricaine a éclaté de 2004 à 2007, entraînant des déplacements de populations et un climat d'incertitude, mais pas de massacres à grande échelle. La corruption et les intrigues politiques continuent de battre la mesure à Bangui, la capitale du pays, où réside environ un cinquième des 4,5 millions d'habitants de la République centrafricaine.

La nature violente du conflit que connaît aujourd'hui la Centrafrique est complexe et difficile à qualifier. Historiquement, des tensions sont apparues entre les agriculteurs et les éleveurs à la recherche de nouveaux pâturages pour leur bétail, en particulier pendant la saison sèche qui dure généralement de décembre à mai, mais la médiation agro-pastorale traditionnelle est parvenue à empêcher les conflits de se propager au-delà d'une région. Le pays est également riche en minerais, il possède des diamants, de l'or et de l'uranium, qui ont généré des conflits, à l'échelle locale dans la majeure partie des cas.

Dans les années 2000, les conflits locaux ont commencé à devenir plus ouvertement religieux entre musulmans et chrétiens. Les regroupements « anti-Balaka », principalement chrétiens et animistes, vaguement alliés et structurés, se sont finalement unis à la coalition Séléka plus organisée hiérarchiquement et principalement musulmane. Bien qu'initialement, la Séléka ne cherchait qu'à recruter des personnes résidant dans l'est marginalisé du pays, la coalition a sombré dans la violence. En décembre 2012, la Séléka a quitté le nord du pays pour prendre Bangui, faisant un carnage. Par la suite, en mars 2013, elle a installé un nouveau dictateur au pouvoir, Michel Djotodia. Djotodia n'a jamais réussi à asseoir son emprise sur l'ensemble de la nation et a donc fait régner un climat d'incertitude.

L'année suivante, la République centrafricaine a presque vécu un génocide au moment où les combattants anti-Balaka cherchaient à se venger de la Séléka et de ses présumés affiliés. Des membres de la communauté musulmane ont été tués, violés et certains quartiers pillés. La plupart des musulmans ont fui en abandonnant leurs foyers. Les violences sexuelles et fondées sur le genre commises par toutes les parties impliquées étaient et restent un trait caractéristique de ce conflit, et la violence sexuelle est plus répandue que le meurtre. Lors des combats entre la Séléka et les anti-Balaka, la plupart des bâtiments des institutions étatiques et tout ce qui s'y trouvait ont été détruits, y compris les archives et les documents officiels relatifs à la propriété foncière et aux citoyens, rendant la reprise économique subséquente et l'application de la justice extrêmement difficiles.

Même si elle se manifeste à un degré moindre, la violence persiste à la fois au sein de différents groupes religieux et ethniques et entre ces mêmes groupes. La République centrafricaine est un vaste pays qui n'a pas beaucoup de routes goudronnées, ce qui fait que de nombreux groupes ont

plus de relations politiques, économiques et sociales avec les États voisins, comme le Soudan du Sud, le Soudan, le Tchad, le Cameroun, la République du Congo (Brazzaville) et la République démocratique du Congo (Kinshasa), qu'avec la capitale, Bangui.

La République centrafricaine a sombré dans ce que nous appelons un « cycle d'insécurité ». Dans ce cycle, il est difficile, voire impossible pour la plupart des gens de travailler. Si les secteurs productifs de la société et du gouvernement ne fonctionnent pas et les écoles ne jouent pas leur rôle auprès des citoyens, les possibilités de futures activités productives diminuent. Comme nous l'a expliqué un homme d'affaires centrafricain, « toute personne qui a les moyens possède une maison dans un autre pays. Il est pratiquement impossible d'investir dans ce pays ». En l'absence d'un système fiscal opérationnel, il est difficile d'avoir des forces de sécurité intérieure (FSI), des tribunaux ou d'autres institutions officielles représentant une administration publique et régulatrice. Quant à l'État, son incapacité évidente a accentué les problèmes d'insécurité, de dépendance politique et économique, et le cercle vicieux se dégrade. La question pour les acteurs extérieurs et pour les Centrafricains est de savoir comment briser ce cercle.

1. 2 Le mandat de la MINUSCA et son impact

Afin d'essayer de stabiliser le pays et de briser éventuellement le cycle de l'insécurité, le Conseil de sécurité des Nations Unies a autorisé le déploiement de la MINUSCA en avril 2014, et la Mission est devenue opérationnelle cinq mois plus tard. Selon un indicateur académique commun à toutes les opérations de maintien de la paix, le mandat de la MINUSCA est le plus complexe[1]. Les trois tâches prioritaires initiales étaient les suivantes : (1) la protection des civils, en particulier des femmes et des enfants, menacés de violence physique (dans la limite de ses capacités et des zones de déploiement), et l'identification, le constat et l'arrêt des menaces et des attaques à l'encontre des civils ; (2) le soutien au processus de transition (du gouvernement de transition de Catherine Samba-Panza [2013-15] à un référendum constitutionnel et des élections en 2015-2016) ; et (3) le rétablissement de l'autorité de l'État et le maintien de l'intégrité territoriale par le biais d'une aide technique, de la médiation et du dialogue national. Le mandat comprend également une série d'autres dispositions, y compris le pouvoir d'arrêter les fauteurs de trouble et les criminels. Au fil du temps, le mandat a évolué. La tâche principale reste (1) la protection des civils, et notamment la promotion du programme concernant les femmes, la paix et la sécurité (FPS). D'autres dispositions incluent (2) la pratique des bons offices en soutien à l'accord de paix de février 2019, (3) l'assistance aux élections de 2020-2021, (4) la protection du personnel et des infrastructures de l'ONU, (5) diverses tâches relatives au développement et au renforcement de l'autorité de l'État, (6) la surveillance du respect des droits humains, (7) le soutien au déploiement de l'aide humanitaire, et (8) le soutien au Groupe d'experts en charge de la surveillance du commerce des armes et la collecte d'informations sur la violence et l'incitation à la violence[2].

---

1 Elio Amicarelli et Jessica Di Salvatore, "Introducing the PeaceKeeping Operations Corpus (PKOC)", 2 février 2020, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3530404.

2 « Mandat » MINUSCA : Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine, 22 avril 2020 : https://minusca.unmissions.org/mandat

En mai 2015, l'ONU et ses partenaires ont soutenu le Forum de Bangui – une tentative de forum de paix extrêmement inclusif pour travailler sur un ensemble de principes sur lesquels le pays pourrait se reconstruire et notamment démobiliser, désarmer et réinsérer (DDR) les groupes armés. La paix a été maintenue pendant la transition et jusqu'aux élections démocratiques de 2015-2016. En 2014-2016, la MINUSCA s'est engagée dans ce que les missions multidimensionnelles de maintien de la paix savent bien faire, à savoir soutenir les processus politiques et de maintien de la paix, patrouiller, partager des informations, assurer le maintien de l'ordre, garantir la médiation, construire l'infrastructure physique de l'État et faciliter la formation des futurs fonctionnaires. Le travail des Casques bleus a été soutenu par des forces d'opération spéciales d'une capacité militaire importante.

Fin 2016, la paix a pris fin pour différentes raisons, parmi lesquelles le vide militaire créé par le départ de la Force Sangaris et de la Force régionale d'intervention de l'Union africaine contre l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), laquelle comprenait des forces spéciales américaines et ougandaises déployées dans le sud-est du pays (à la recherche du chef de la LRA, Josef Kony). La présence des forces militaires américaines et ougandaises dans le sud-est avait involontairement dissuadé les groupes armés d'attaquer les civils et de ruiner les efforts de paix. Cependant, les forces spéciales françaises avaient reçu le mandat particulier de n'exercer la force que pour protéger les civils. Les missions de maintien de la paix telles que la MINUSCA ne sont pas organisées pour déployer une capacité militaire offensive ou contraignante comme les forces armées nationales ou régionales[3]. À l'époque, les forces de sécurité nationales centrafricaines — les Forces armées centrafricaines (FACA), la police nationale et la gendarmerie — n'étaient pas préparées pour faire respecter l'ordre dans le pays, laissant un vide au niveau du pouvoir.

Étant donné qu'aucune entité en République centrafricaine ne détenait le monopole de l'usage légitime de la force, en 2017, la violence contre les civils et les déplacements de populations ont repris. La MINUSCA s'est rapidement adaptée pour réagir. Le Conseil de sécurité de l'ONU a ainsi autorisé la MINUSCA à faire appel à une Force de réaction rapide du contingent portugais et à déployer 900 soldats supplémentaires en 2017. La Mission a également réorienté sa stratégie politique en soutenant la création de comités de paix locaux, en s'engageant davantage dans l'analyse des menaces et la mise en place de systèmes d'alerte précoce, et en formant du personnel en uniforme à la protection des civils ainsi qu'à la prévention des violences sexuelles et fondées sur le genre liées aux conflits. La MINUSCA a envoyé du personnel de renfort dans différentes villes pour « limiter le risque de violences à grande échelle»[4]. À Birao, Bria et Ndélé, les Casques bleus ont également assuré la protection des civils cherchant refuge près des bases, ce qui rappelle le travail de protection des camps de civils par l'ONU au Soudan du Sud. En 2018, le taux de mortalité a de nouveau baissé pour atteindre ceux du milieu de l'année 2014 jusqu'en 2016. Cela confirme que les changements stratégiques de la Mission ont été un succès.

Avant que le Conseil de sécurité de l'ONU n'autorise le déploiement de la MINUSCA, il avait créé

3 Lise Morjé Howard, *Power in Peacekeeping*, 2019, Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press.
4 https://undocs.org/fr/S/2020/124

un Groupe d'experts pour veiller au respect de l'embargo sur les armes imposé au pays[5]. Le Groupe d'experts a surveillé le trafic d'armes constant et souvent croissant effectué par des groupes armés, principalement à la frontière avec le Soudan, le Tchad et le Soudan du Sud. Les moteurs de l'économie politique du conflit, à savoir le trafic illimité d'armes et de ressources naturelles et le prélèvement de taxes illégal dans des zones non contrôlées par le gouvernement, indiquent que les groupes armés semblent se renforcer. Pendant ce temps, le gouvernement prétend que les embargos internationaux sur les armes et les ressources l'empêchent de prendre en main la situation.

Depuis la tenue du Forum de Bangui, six accords de paix partiels ont été négociés. Finalement, d'énormes progrès ont été faits en février 2019, lorsque le gouvernement et l'ensemble des 14 groupes armés ont signé un accord de paix initié par l'UA, avec l'adhésion des principales organisations régionales et des États de la région. La MINUSCA, bien qu'un des principaux facilitateurs du processus, n'a pas été désignée comme garante de l'accord, ce qui a conduit à une certaine confusion sur la question de savoir qui gérerait les auteurs de violations de l'accord de paix et comment ils le feraient.

En novembre 2019, le Conseil de sécurité des Nations Unies a officiellement autorisé la MINUSCA à faciliter la mise en œuvre de l'accord. Le Conseil a également attribué à la Mission, sans financement supplémentaire, de nouvelles tâches importantes telles que l'assistance aux prochaines élections controversées et l'amélioration des « conditions politiques », des « conditions de sécurité » et des « conditions institutionnelles qui permettent de réduire durablement la présence de groupes armés et la menace qu'ils représentent en adoptant une approche globale et une posture proactive et robuste, sans préjudice des principes fondamentaux du maintien de la paix »[6].

En résumé, si l'on reprend les trois tâches prioritaires initiales du mandat de la MINUSCA : (1) la protection des civils, (2) le soutien à un processus politique de transition, et (3) le rétablissement de l'autorité de l'État, on constate que la Mission a accompli la deuxième tâche au moment de la rédaction de ce rapport. Les première et troisième tâches restent parmi les principales priorités de la MINUSCA, et la Mission a fait des progrès importants sur les deux fronts. Les opérations de la MINUSCA ont réduit le nombre de décès parmi les civils et empêché l'escalade des conflits. Elle a facilité la construction des préfectures, la mise en place des systèmes judiciaires et carcéraux et leur a fourni du personnel. Elle a aussi œuvré à la restauration de l'état de droit. La réforme du secteur de la sécurité, en particulier de l'armée, a été plus difficile, mais des progrès importants ont été réalisés. Le désarmement, la démobilisation, la réinsertion et le rapatriement (DDRR) des membres des groupes armés restent faibles. Comme nous l'a expliqué une personne interrogée, « les groupes armés assurent toujours la sécurité dans leurs zones ». De plus, de nombreux groupes armés imposent un impôt aux personnes résidant dans les territoires qu'ils contrôlent.

---

5 "S/RES/2127" (2013), https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_res_2127.pdf

6 Paragraphe 29 de la Résolution 2499 (15 novembre 2019). En ce qui concerne les autres modifications du mandat, en 2018, la MINUSCA a été la première mission à piloter un nouveau « système complet d'évaluation des performances » (CPAS) dans les opérations de maintien de la paix, conçu pour améliorer la collecte de données sur le terrain dans les missions des Nations Unies afin d'en surveiller et d'en améliorer l'impact.

Bien que la Mission ait fait des progrès significatifs, notamment en ce qui concerne la diminution des décès de civils liés aux conflits et le renforcement de l'autorité de l'État et des institutions gouvernementales, les progrès du pays sont encore faibles et les revers restent nombreux. Selon l'indice de développement humain (IDH), la République centrafricaine est classée parmi les pays les moins avancés, à cause de la faiblesse de ses institutions gouvernementales, du manque de libertés civiles et de droits politiques, et d'une économie politique fragile. Ces principales caractéristiques ne sont pas uniques dans la région.

Malgré les tendances générales qui représentent un défi pour la paix dans la région et marquent l'histoire de la République centrafricaine, la Mission a œuvré de manière créative et résolue pour promouvoir la paix de bas en haut et de haut en bas. Cependant, en février 2020, environ un cinquième de la population centrafricaine était toujours déplacée à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Lors de nos visites de terrain à Bria, Bambari et Birao, les personnes interrogées ont déclaré que le pays allait vers la paix et qu'un nouvel espoir existait avec l'Accord politique pour la paix et la réconciliation (APPR), mais nombre d'entre elles ont estimé que les divisions entre musulmans et chrétiens et entre les ethnies s'aggravaient. Le pays reste aussi l'un des endroits les plus dangereux au monde pour les travailleurs étrangers, avec en moyenne une attaque contre des agents humanitaires par jour en 2019[7]. Les dangers potentiels seraient encore plus élevés si la MINUSCA ou les organisations humanitaires décidaient de se retirer. La MINUSCA a contribué à éviter des atrocités et des passations de pouvoir non démocratiques. De nombreuses personnes interrogées, tant au sein de la Mission que dans la société civile, ont corroboré la déclaration suivante : « Sans la MINUSCA, il ne peut y avoir de paix en République centrafricaine. »

1.3 Les six facteurs identifiés par EPON

Les rapports d'EPON émettent l'hypothèse que six facteurs importants justifient l'efficacité des opérations de paix : la primauté du politique, les mandats et des ressources adéquates, les approches centrées sur les personnes, la légitimité et la crédibilité, l'inclusion et la protection des femmes, et la coordination. Voici un récapitulatif de nos conclusions concernant chaque facteur.

Primauté du politique

Après que le nombre de morts de civils a augmenté de façon significative en 2017, la MINUSCA a mis environ un an à adapter sa stratégie pour réduire efficacement les meurtres de civils. La MINUSCA a pris au sérieux les enjeux de la « primauté du politique ». Par exemple, elle a travaillé de manière politique pour faciliter la création de comités locaux de paix et de réconciliation dans 29 villes du pays. Consciente qu'établir la paix localement était insuffisant, elle a aussi rejoint la stratégie politique du haut vers le bas de l'UA, facilitant la conclusion de l'Accord de paix de février 2019 au niveau régional. Cet accord a donné des postes au sein du gouvernement aux 14 chefs de groupes armés, l'une des mesures incitatives prévues par le programme de désarmement,

7 https://undocs.org/fr/S/2020/124

démobilisation, réintégration, et rapatriement et les Unités spéciales mixtes de sécurité (USMS). En exerçant une pression politique dans les processus de paix ayant une double approche de bas en haut et de haut vers le bas et en facilitant l'installation de camps pour protéger les civils, les arrestations, les formations, et l'application des sanctions décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU — et en déployant des mesures plus coercitives pour neutraliser les fauteurs de trouble, telles que les opérations militaires menées par la Force de réaction rapide — la Mission limite vraiment la violence à l'encontre des civils.

Mandats et ressources adéquates

Le mandat de la MINUSCA est le plus complexe de toutes les opérations de paix en cours selon un indice académique impartial des mandats. Son budget est très important, mais les personnes que nous avons interrogées ont relevé plusieurs problèmes. Premièrement, le budget annuel de la MINUSCA est environ trois fois plus élevé que celui de la République centrafricaine. Beaucoup craignent que le pays devienne dépendant de l'ONU : « L'État dépend de la MINUSCA, mais la MINUSCA ne peut pas remplacer un État ». Deuxièmement, le mandat ne permet pas à la MINUSCA ou à d'autres organisations de s'attaquer à trois facteurs essentiels du conflit en Afrique centrale : l'économie politique criminelle, impliquant différents acteurs dans les États voisins, qui entretient les groupes armés ; l'augmentation de la criminalité (pas toujours associée aux groupes armés) ; et l'histoire violente et traumatisante de la société centrafricaine. Troisièmement, de nombreuses personnes interrogées à la Mission ont déploré le manque de ressources, tels que des réseaux de téléphonie cellulaire inadaptés, un réseau de ponts aériens et une flotte de véhicules routiers inadéquats, un manque de drones, un faible réseau routier, ainsi que des barrières linguistiques. Quatrièmement, certaines personnes interrogées ont estimé que la République centrafricaine aurait besoin du déploiement de plus de 11 000 soldats des FACA pour assurer la sécurité sur l'ensemble du territoire.

Cependant, après trois ans de formation militaire dispensée par la mission de formation de l'UE (EUTM), seuls 1 400 soldats ont été déployés avec les troupes de la MINUSCA, et leur capacité opérationnelle n'est pas viable sans le soutien de la Mission. Un financement international peut couvrir environ un dixième des besoins des FACA estimés par les responsables militaires. En bref, les missions font parfois face à une double contrainte. Elles sont accusées de rendre les Etats dépendants de l'ONU, mais en même temps, on attend souvent d'elles qu'elles s'acquittent avec succès de la totalité de leur mandat (comme nous tentons de le démontrer dans cette analyse), même lorsque leur mandat n'est ni bien adapté ni réalisable ou que les moyens manquent.

Approches centrées sur les personnes

La MINUSCA a mis en œuvre une série de programmes efficaces et centrés sur les personnes, en particulier dans son volet relatif à la police. Elle a recruté activement et efficacement des femmes dans la police centrafricaine en pleine réforme et a encouragé l'intégration des questions de genre dans les institutions gouvernementales, en soutenant la mise en place de l'Unité mixte d'intervention rapide et de répression des violences sexuelles faites aux femmes et aux enfants (UMIRR) en

République centrafricaine. Elle a également aidé les chefs des diverses communautés à s'engager efficacement dans la réduction de la violence communautaire. Cependant, certains citoyens ordinaires de Centrafrique ne considèrent pas forcément que l'approche de la MINUSCA soit assez centrée sur les personnes. Alors que la MINUSCA met au point des méthodes de plus en plus agressives pour faire face aux groupes armés et aux fauteurs de trouble, les actions militaires robustes de la Mission peuvent affecter les efforts visant à favoriser des approches centrées sur les personnes.

Légitimité et crédibilité

La MINUSCA rencontre toujours des problèmes de légitimité et de crédibilité. Son manque de crédibilité, les carences en matière de communication stratégique et les faux pas sont des problèmes qui viennent en partie de causes dépassant le cadre de la Mission, telles que la méfiance de la société envers les étrangers et les malentendus culturels et linguistiques. Le niveau élevé de violences sexuelles et familiales dans le pays, ainsi que les restrictions imposées par les pays fournisseurs de contingents quant à la mise en place de mécanismes internes de maintien de l'ordre visant à réduire les risques d'exploitation et d'atteintes sexuelles dans les missions, font que des cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles persistent lors des opérations. Les reportages des médias internationaux sur la Mission relèvent souvent les abus commis par les Casques bleus de 2014 à 2015 (se concentrant à tort sur l'ONU plutôt que sur les abus de la Force Sangaris qui n'appartient pas à l'ONU). Cependant, le problème persistant de l'exploitation et des atteintes sexuelles liées à la MINUSCA est un problème qui ternit sa légitimité sur le plan *international* plutôt que national.

Les problèmes de légitimité *nationale* de la MINUSCA en Centrafrique semblent avoir d'autres causes. De manière générale, la cote de popularité de la MINUSCA parmi la population centrafricaine n'est pas élevée, comme le montre le sondage d'opinion de la Harvard Humanitarian Initiative (HHI). Bien que les personnes interrogées dans nos cinq groupes témoins aient souvent formulé des avis et des commentaires positifs à l'égard de la MINUSCA, les citoyens centrafricains de Bangui ont à diverses reprises réclamé plus de fermeté à l'égard des fauteurs de troubles. Le manque de légitimité et de crédibilité de la MINUSCA semble en partie alimenté par le fait que des groupes rebelles continuent de s'armer et de se financer grâce à des réseaux criminels non maîtrisés. De plus, les groupes armés continuent de perpétrer des massacres tous les quatre ou six mois (même si désormais les attaques sont moins intenses).

Ces facteurs créent un sentiment d'instabilité permanent et omniprésent, qui mine la crédibilité et la légitimité de la MINUSCA (et éclipse les tentatives d'adaptation de n'importe quelle stratégie de communication).

Femmes, paix et sécurité (FPS)

La MINUSCA et le gouvernement centrafricain défendent le leadership féminin en nommant des femmes à des postes de premier plan. Cependant, l'égalité des sexes dans la hiérarchie n'est pas systématique à tous les échelons. Par le biais de l'UMIRR, la MINUSCA aide à mettre en place des

institutions nationales qui recueillent des informations d'alerte précoce systématique contribuant à la promotion de l'égalité des sexes et à la prévention de la violence sexuelle. Le soutien à la création et au travail de l'UMIRR démontre clairement l'efficacité de l'agenda Femmes, paix et sécurité. La pérennité de cette nouvelle institution nationale est une priorité.

Coordination

Pour que la MINUSCA soit opérationnelle, elle a besoin d'un soutien au niveau régional et de l'unité entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (P5). Sans ces conditions, aucune opération de maintien de la paix n'atteindra ses objectifs. L'UA a joué un rôle fondamental dans les négociations qui ont mené à l'accord de paix de février 2019. Sans son soutien, il n'y aurait pas eu d'accord. Bien que l'UA continue de soutenir la Mission, les tensions émergentes entre les membres permanents du Conseil de sécurité menacent la paix et sapent les intérêts de première importance qu'ils partagent. La République centrafricaine restera un pays pauvre et ses ressources difficiles à réglementer et à exploiter tant que des groupes armés et des réseaux criminels contrôleront une partie du territoire. Nous considérons que les membres permanents du Conseil de sécurité partagent des intérêts importants même s'il y a des désaccords au sujet du statut de la Mission. Ils soutiennent les dirigeants politiques actuels, conviennent que la stabilisation et la paix sont des biens collectifs importants et que les vides du pouvoir sont dangereux. Ils veulent aussi tous lutter contre le fanatisme religieux violent et le terrorisme. La coopération est toujours envisageable et reste une condition nécessaire à la paix en Centrafrique.

Conclusion

Pour résumer, la MINUSCA a participé activement au maintien de la paix et de la sécurité en République centrafricaine. Pendant pratiquement toute l'année 2019, la MINUSCA n'a pas été mandatée pour assister techniquement à la mise en œuvre de l'Accord de paix de février 2019, même si elle continuait à soutenir la paix. Les fauteurs de troubles se sont mutuellement attaqués et ont aussi agressé des civils, mais il restait à désigner l'autorité qui prendrait en charge la lutte contre ces fauteurs de trouble et les mesures à appliquer, ces mesures pouvant aller de pressions politiques à des arrestations, de sanctions à des représailles militaires. Par ailleurs, la République centrafricaine prévoit des élections fin 2020, ce qui rend la situation encore plus confuse. La MINUSCA (et ses partenaires du Programme des Nations Unies pour le développement, PNUD) est mandatée pour aider à l'organisation des élections mais le budget de ce mandat est insuffisant. Après avoir subi des campagnes de désinformation sur les élections et la COVID-19, la paix en République centrafricaine reste très fragile.

Si la MINUSCA veut avoir une chance d'être plus efficace, elle doit recevoir un financement adéquat pour poursuivre l'essentiel de sa mission. Elle doit aussi apprendre à écouter davantage les Centrafricains et communiquer avec eux et ce, à tous les niveaux, afin de renforcer la confiance mutuelle et de gagner en légitimité. La MINUSCA aide actuellement le pays à se stabiliser. Il est fort probable qu'elle continue à le faire. La Mission reste un agent essentiel du processus de paix, en réformant et renforçant le pouvoir des institutions gouvernementales et en aidant à restaurer

l'autorité de l'État. Ce faisant, elle a sauvé d'innombrables vies et permis que la région devienne plus stable. La question est maintenant de savoir si la Mission continuera sur la voie lente et actuelle de la simple stabilisation, ou si le Conseil de sécurité des Nations Unies et d'autres acteurs extérieurs donneront les moyens à la Mission de s'acquitter avec succès de la totalité de son mandat et d'envisager son retrait d'un pays devenu prospère et pacifique.

Conclusion et recommandations

La République centrafricaine a vécu une histoire pavée de traumatismes, en grande partie à cause de la présence étrangère. L'horreur de la traite arabe des esclaves et la domination coloniale concessionnaire française ont entraîné la mort d'environ la moitié de la population. Des transitions politiques et une politique concessionnaire violente sont la norme depuis l'indépendance du pays en 1960. Cependant, les Centrafricains ont mis au point de nombreuses méthodes locales et nationales pour désamorcer et résoudre les différends. Initiant au milieu des années 90 et souvent lors de transitions politiques violentes, de petites opérations régionales ou internationales ont été déployées dans le but d'aider à rétablir la paix et de contribuer au développement du pays. Aucune n'a vraiment fonctionné. Fin 2012, les Centrafricains se sont dressés les uns contre les autres, entraînant massacres, viols, pillages et déplacements de populations et faisant pratiquement subir un génocide au pays. En 2014, après une mission régionale africaine (Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine, MISCA) et une mission bilatérale française (Opération Sangaris), l'ONU a déployé la mission la plus importante de toutes les interventions en Afrique centrale, la MINUSCA, avec un contingent total de 15 000 personnes.

La MINUSCA s'est révélée efficace dans de nombreux domaines. Comme l'a expliqué une personne interrogée, « l'ONU a fait beaucoup de bien au pays. Certaines institutions démocratiques ont vu le jour grâce à elle. Sans la MINUSCA, nous ne pourrions même pas vivre à Bangui. Elle nous a permis d'obtenir de la nourriture. L'ONU a rénové des bâtiments et en a restauré d'autres. L'ONU a soutenu l'Accord politique pour la Paix et la Réconciliation de Khartoum (APPR) ».

Bien que la MINUSCA soit connue dans la presse internationale pour ses problèmes d'exploitation et d'atteintes sexuelles, les Centrafricains n'ont pas abordé ce sujet dans nos entretiens. Une autre personne interrogée a résumé la réflexion de beaucoup d'entre eux :

> « Si la MINUSCA n'était pas là, ce serait un chaos total… La MINUSCA fait beaucoup de bonnes choses : elle fait construire des routes, elle fournit un système de transport, elle lutte contre les violences sexuelles et sexistes et soutient le rétablissement de l'autorité de l'État. Son travail en matière de droits humains est excellent. Ses projets de relance économique sont bons. Elle soutient la société civile et protège la liberté de la presse. Les journalistes sont libres de dire ce qu'ils veulent ici. Mais le problème de la sécurité n'est toujours pas résolu. La MINUSCA n'assure pas la sécurité »[8].

Si nous évaluons l'efficacité de la MINUSCA par rapport à la charte de son mandat, il est évident que ses membres ont constamment travaillé à son exécution. La Mission a protégé les civils et atténué le fléau de la violence sexuelle fondée sur le genre. La MINUSCA a formé des milliers de fonctionnaires, de policiers et de militaires, et construit et rénové des bâtiments essentiels, étendant ainsi l'autorité de l'État grâce au renforcement des capacités de ses représentants. Les forces de la MINUSCA, et en particulier la composante de police, se sont engagées dans un vaste programme de sensibilisation sur les droits des femmes et des filles, et les troupes de la MINUSCA, de concert avec leurs homologues civils, favorisent l'engagement et le leadership féminins, tant dans les opérations de maintien de la paix que dans les instances de l'État centrafricain. La MINUSCA a permis l'acheminement de l'aide humanitaire dans le pays ; elle a enquêté sur les violations des droits humains et fait respecter ces droits ; elle a constaté les violations de l'embargo sur les armes et travaillé assidûment pour instaurer la paix, en utilisant à la fois des approches inclusives de bas en haut et de haut en bas. La MINUSCA est d'abord intervenue localement, en soutenant la création de comités de paix et de réconciliation locaux, et plus récemment aux niveaux régional et national, ce qui a permis au gouvernement et à 14 groupes armés officiels de signer l'APPR de février 2019 et de commencer à le mettre en œuvre.

> La MINUSCA s'est efforcée d'accomplir la plupart des tâches du mandat complexe qui lui a été confié. Cependant, malgré des progrès importants et incontestables, près de six ans après son déploiement, l'insécurité et l'instabilité restent palpables.

La MINUSCA s'est efforcée d'accomplir la plupart des tâches du mandat complexe qui lui a été confié. Cependant, malgré des progrès importants et incontestables, près de six ans après son déploiement, l'insécurité et l'instabilité restent palpables. L'instabilité fait que peu de Centrafricains investissent dans des entreprises, des exploitations agricoles ou des écoles. Sans activité

8 Cependant, on notera que certaines personnes interrogées n'étaient pas d'accord avec l'analyse selon laquelle les journalistes étaient libres de faire les reportages qu'ils voulaient.

économique productive et sans éducation, il n'y a ni assiette fiscale ni possibilité de créer des organismes gouvernementaux capables de garantir la sécurité du pays à l'avenir. Comment la MINUSCA et d'autres acteurs extérieurs peuvent-ils inverser cette tendance historique et aider la République centrafricaine plus efficacement ?

Nous avons démontré les six variables explicatives qu'EPON a identifiées et qui sont les suivantes : primauté du politique, mandats et ressources adéquates, approches centrées sur les personnes, légitimité et crédibilité, Femmes, paix et sécurité, et coordination. Nous concluons ici en mettant en évidence neuf dimensions à prendre en considération : (1) la portée du mandat, (2) la présence des fauteurs de trouble et des groupes armés, (3) la primauté du politique et l'impartialité, (4) le soutien à l'APPR, (5) les élections de 2020, (6) la menace de la COVID-19, (7) les relations avec les 5 pays membres permanents du Conseil de sécurité, (8) les recommandations de la société civile centrafricaine, et (9) quatre scénarios possibles pour la Mission.

2.1 Le mandat de la MINUSCA

Le mandat est très complexe et long. Des responsables de la MINUSCA ont souvent dit : « Le mandat de la MINUSCA est tout simplement trop important… nous essayons de tout résoudre… nous nous concentrons trop sur le mandat… et pas suffisamment sur le renforcement des capacités locales ». Par ailleurs, de nombreux responsables ont estimé que la Mission ne s'attaquait pas aux causes profondes du conflit : identité polarisée, « formation et déploiement des enseignants », enrôlement des jeunes dans des groupes armés, et économie politique du conflit. Plus important encore, si la MINUSCA ne freine pas les réseaux criminels de trafic d'armes et de minerais, les groupes armés continueront de gagner en nombre et en force. L'équipe d'EPON suggère que le Conseil de sécurité des Nations Unies collabore avec la MINUSCA, les dirigeants centrafricains, la Banque mondiale et les acteurs régionaux pour mettre en place une stratégie commune et un système coordonné de contrôle et de gestion des ressources.

2.2 L'intervention des groupes armés et des fauteurs de troubles

Aujourd'hui, en République centrafricaine, les groupes armés officiels sont plus nombreux qu'au moment du déploiement de la MINUSCA, et ils contrôlent un territoire plus grand qu'en 2014 (bien que le gouvernement et la MINUSCA aient réussi à contrôler une partie des villes autour de Bangui). Le problème de la prolifération et de l'expansion des groupes armés est important dans le contexte centrafricain. Cependant, ce problème existe dans plusieurs grandes opérations multidimensionnelles de maintien de la paix en cours, notamment au Congo, au Mali et au Darfour, et il ne s'agit donc pas d'un problème propre à la Centrafrique. Le renforcement des groupes armés semble être un phénomène systémique ou structurel, et mérite donc une analyse plus approfondie de la part de l'équipe d'EPON et des pouvoirs publics.

La manière de gérer les fauteurs de troubles est un autre point qui doit être étudié de façon particulière et générale. Lorsque des groupes armés non étatiques signent un accord de paix puis agissent en ne respectant pas cet accord, ils entrent dans la catégorie des « fauteurs de troubles »[9]. Chacune des « cinq grandes » missions des Nations Unies a été confrontée au problème de la gestion des fauteurs de troubles (en particulier ceux qui sont davantage motivés par des raisons financières que politiques).

La MINUSCA a dû faire face au défi de la gestion des groupes armés et des fauteurs de troubles. D'une part, il est tout à son honneur de constater qu'elle a spontanément recherché la « primauté du politique ». D'autre part, la MINUSCA a été contrainte de recourir à la force pour protéger les civils des groupes armés et des fauteurs de troubles. La force a dû assumer une posture plus robuste après qu'un grand nombre de troupes régionales de la MISCA aient été intégrées dans la MINUSCA (au lieu de rester éventuellement séparées, avec un mandat leur permettant d'avoir recours à la force), et encore plus après le départ de l'Opération Sangaris, vers la fin 2016, ainsi que des forces américaines et ougandaises, au début de 2017.

Mentionnant des manœuvres réussies à Bambari et à Bria pour neutraliser (chasser) les groupes armés des centres villes, plusieurs participants aux entretiens menés ont déclaré qu'une grande partie de la population pense que la MINUSCA pourrait vaincre les groupes armés si elle décidait de le faire (et ils sont surpris qu'elle ne le fasse pas). Cependant, beaucoup évoquent l'échec de l'opération « Sukula » dans le quartier PK5 de Bangui en avril 2018, qui avait fait des dizaines de morts et suscité une colère généralisée à l'encontre de la MINUSCA. (Notons cependant que, début janvier 2020, la Force de réaction rapide portugaise a effectué une mission assez similaire à Sukula dans ce même quartier, et cela a été un succès)[10].

> Au fil du temps et à mesure que se rétablit l'autorité de l'État, la Mission peut aider le gouvernement à étendre son pouvoir et à contrôler plus de territoire. En attendant, à moins d'un changement de situation radical, le gouvernement et l'ONU n'ont d'autre choix que de coexister avec des groupes armés dans un climat d'insécurité.

La MINUSCA a pu donner priorité à la protection des civils et à l'établissement d'accords de paix locaux au lieu de libérer le territoire des groupes armés. Comme l'expliquent Zahar et Mechoulan dans un article datant de 2017, « la stratégie de la MINUSCA visant à soutenir la médiation lo-

9 Stephen John Stedman, "Spoiler Problems in Peace Processes," *International Security* 22, no. 2 (1997): 5–53, https://doi. org/10.2307/2539366.

10 Ahmed Idris, "Central African Republic: UN Steps in for Peace Efforts," *Al Jazeera,* 1er janvier 2020.

cale et nationale pourrait devenir un modèle d'engagement dans d'autres contextes »[11]. Parce que leur rôle et leur structure ne le permettent pas, les soldats de la paix n'ont ni la capacité ni les ressources nécessaires pour mener des campagnes offensives de représailles contre les groupes armés au côté des gouvernements et appliquer la stratégie « nettoyer, tenir, construire ». Ces campagnes de lutte contre l'insurrection entraînent souvent une forte augmentation du nombre de victimes parmi les civils et des déplacements de populations, ce qui va à l'encontre des intérêts et de l'éthique des Nations Unies. De plus, l'État centrafricain et l'ONU n'ont pas la capacité de « tenir » un territoire, et même si l'ONU tentait de dégager un territoire pour remplir son mandat, le même groupe armé ou d'autres, comblerait probablement le vide laissé ou se déplacerait simplement ailleurs. Compte tenu de cette situation, nous pensons que la Mission a raison de donner la priorité à la médiation politique pour la protection des civils, au bon déroulement des accords de paix locaux, au rétablissement et au développement de l'autorité de l'État et à la réforme du secteur de la sécurité. Au fil du temps et à mesure que se rétablit l'autorité de l'État, la Mission peut aider le gouvernement à étendre son pouvoir et à contrôler plus de territoire. En attendant, à moins d'un changement de situation radical, le gouvernement et l'ONU n'ont d'autre choix que de coexister avec des groupes armés dans un climat d'insécurité.

2.3 La MINUSCA, primauté du politique et impartialité

Gérer fermement les fauteurs de troubles soulève des problèmes de violation des trois règles fondamentales des opérations de maintien de la paix : le consentement des parties, l'impartialité et l'emploi limité de la force[12]. Nés des fondements du maintien de la paix après la Seconde Guerre mondiale, ces principes sont le précurseur de la « primauté du politique » actuelle[13]. Plusieurs responsables de la MINUSCA se sont déclarés préoccupés par le fait de ne pas respecter ces principes. Cependant, plusieurs facteurs sont à prendre en compte : les fauteurs de troubles ont gâché le processus de paix, un gouvernement légitimement élu existe en Centrafrique, l'État n'a pas la capacité de garantir la sécurité dans le pays, la MINUSCA a pour mandat d'utiliser la force pour protéger les civils et elle représente la seule présence militaire importante dans le pays. Ces facteurs tendent à contredire les grands principes du maintien de la paix ou de la primauté du politique.

> Nous pensons qu'il est important de prendre conscience que la contre-insurrection est une voie dangereuse qui peut saper les principes fondamentaux du maintien de la paix, la plupart des représailles actuelles n'étant ni efficaces ni fructueuses.

11 Zahar et Mechoulan, "Peace by Pieces? Local Mediation and Sustainable Peace in the Central African Republic," p. 38.
12 Lise Howard, *Power in Peacekeeping.*
13 António Guterres, "Action for Peacekeeping," Mars 2018, https://peacekeeping.un.org/fr/action-for-peacekeeping-a4p

En plus des défis que représente la recherche de la primauté du politique, de nombreux Centrafricains qui se sont exprimés au cours de nos entretiens sont convaincus que la MINUSCA doit utiliser la force : « La MINUSCA *devrait* imposer la paix par la force.» Un autre participant a déclaré : « La plupart des Centrafricains n'aiment pas la MINUSCA car il y a des cas où elle n'intervient pas »[14]. Les Centrafricains semblent considérer le recours à la force par la MINUSCA comme légitime. Un assistant de liaison communautaire a expliqué :

> « En tant que personnel de la MINUSCA et Centrafricain, je pense que la MINUSCA doit adapter son mandat aux besoins réels de la population. On doit imposer la paix quand c'est nécessaire et dans des moments où la paix et la sécurité des civils sont vraiment menacées. Dans certains cas, il faut assurer la protection des civils de façon plus radicale. Il y a des groupes armés qui ne veulent pas la paix, parce qu'ils profitent de l'économie de guerre. C'est pourquoi les pouvoirs politiques et la MINUSCA ne devraient s'adresser qu'aux groupes armés qui souhaitent vraiment la paix, et l'imposer aux autres quand c'est nécessaire. Aujourd'hui en Centrafrique, nous devons imposer la paix si nous voulons qu'elle aboutisse. »

En d'autres termes, la situation en Centrafrique et les citoyens eux-mêmes poussent la MINUSCA à privilégier la force plutôt que la politique et la diplomatie. Cependant, nous pensons qu'il est important de prendre conscience que la contre-insurrection est une voie dangereuse qui peut saper les principes fondamentaux du maintien de la paix, la plupart des représailles actuelles n'étant ni efficaces ni fructueuses.

2.4 Le soutien à l'APPR

Le récent APPR apporte une lueur d'espoir mais qui reste faible. La plupart des personnes interrogées estiment que cet accord fournit un cadre positif, en particulier parce que c'est le premier à bénéficier non seulement de la participation d'un groupe armé, mais aussi de l'adhésion des États voisins et de la région. Cependant, de nombreuses personnes interrogées se sont dites préoccupées par les programmes de DDRR et les Unités spéciales mixtes de sécurité (USMS) composées de FACA. Ainsi, nombre d'entre elles n'ont pas approuvé l'entrée des groupes armés dans le gouvernement et considèrent que ce sont les civils qui ont souffert le plus de l'impunité comme prix à payer pour obtenir la paix. Néanmoins, ces personnes ne proposaient pas d'autres solutions viables. Il n'existe pas de solutions toutes faites pour trouver des compromis de paix/justice, mais la nouvelle stratégie de la Mission consistant à élaborer des processus de paix du bas vers le haut et du haut vers le bas est cohérente et semble porter ses fruits.

14 Plusieurs personnes interrogées ont également accusé les bataillons des pays à majorité chrétienne de la MINUSCA de se ranger du côté des chrétiens centrafricains et des groupes anti-Balaka, et les bataillons des États à majorité musulmane de soutenir des musulmans et des groupes ex-Séléka.

> Il n'existe pas de solutions toutes faites pour trouver des compromis de paix/justice, mais la nouvelle stratégie de la Mission consistant à élaborer des processus de paix du bas vers le haut et du haut vers le bas est cohérente et semble porter ses fruits.

2.5 Les élections de 2020

Les prochaines élections présidentielles et parlementaires doivent avoir lieu en décembre 2020, avec un deuxième scrutin présidentiel (si nécessaire) début 2021. De nombreux universitaires et responsables politiques ont averti que des élections dans un État fragilisé pouvaient aboutir à une guerre[15]. Les anciens dirigeants autoritaires et auteurs du coup d'État, Bozizé et Djotodia, ont à nouveau semé la discorde au sein de leurs anciennes bases de soutien. Comme l'a expliqué une personne lors d'un entretien, « les élections seront perturbées par des actes de violence. Une coalition de rebelles existe mais ils ne sont pas tous sur la même longueur d'onde. Je pense que nous nous dirigeons vers une crise. On exigera beaucoup de choses de Touadéra, mais ni lui, ni le gouvernement, ni la MINUSCA, ni l'UE ne peuvent faire en sorte que les élections se déroulent sans heurts ». Un autre participant a averti : « Les groupes armés ne veulent pas d'élections. Ils vont résister ». Les élections constituent une source de préoccupation importante.

> Depuis novembre 2019, la MINUSCA a pour mandat, sans financements supplémentaires, de faciliter la tenue d'élections libres et justes.

Depuis novembre 2019, la MINUSCA a pour mandat, sans financements supplémentaires, de faciliter la tenue d'élections libres et justes. Depuis mai 2020, la pandémie de coronavirus menace les processus électoraux dans le monde entier. Nous estimons que la Centrafrique, la MINUSCA et l'UE n'ont guère d'autre choix que de poursuivre au mieux la préparation des élections. Le report ou l'annulation de celles-ci susciterait encore moins de confiance dans les autorités actuelles et affecterait leur légitimité. Cependant, la Mission doit investir davantage dans un travail de sensibilisation et des plans de communication stratégique pour faire face aux campagnes de désinformation démesurées et déstabilisantes.

15 Edward D. Mansfield et Jack Snyder, Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War (MIT Press, 2007).

2.6 Le coronavirus et le maintien de la paix

Le monde souffre d'un manque d'informations scientifiques fiables sur la pandémie, ce qui augmente les risques de campagnes de désinformation[16]. Une récente campagne par la messagerie en Centrafrique a cherché à accuser la MINUSCA de propager la COVID-19, la surnommant « Minuscavirus »[17]. Le ministre de la Santé centrafricain a publié un code de conduite pour informer de manière responsable sur la pandémie, entre autres efforts pour contrer « l'épidémie de fake news ».

> Ces deux facteurs, la méfiance historique de la République centrafricaine à l'égard des étrangers porteurs de maladies et le fait que les Casques bleus aient déjà importé une épidémie ailleurs, entretiennent des tensions croissantes entre les Centrafricains et le personnel de l'ONU.

Pour des raisons historiques et sociales évidentes, les Centrafricains ne font pas confiance aux acteurs extérieurs étant donné qu'il y a 100 ans, la maladie propagée par les étrangers a contribué à l'éradication de la moitié de la population. Il est également vrai que les Casques bleus ont involontairement propagé le choléra en Haïti, ce qui a entraîné la mort de milliers d'Haïtiens[18]. Ces deux facteurs, la méfiance historique de la République centrafricaine à l'égard des étrangers porteurs de maladies et le fait que les Casques bleus aient déjà importé une épidémie ailleurs, entretiennent des tensions croissantes entre les Centrafricains et le personnel de l'ONU, ceci indépendamment de toute campagne de désinformation.

> Les manifestations de compréhension et de solidarité de la MINUSCA envers les Centrafricains représentent des étapes importantes pour établir une confiance mutuelle et une coopération nécessaires.

La Représentante spéciale adjointe du Secrétariat responsable de la coordination humanitaire, Denise Brown, a expliqué : « Il est évident que les gens se sentent frustrés. Leur vie quotidienne

16 France24, « Conspiracy Theories and Fake News: Fighting the COVID-19 Infodemic », 26 avril 2020.

17 Jack Losh, "Foreigners Targeted in Central African Republic as Coronavirus Fears Grow," The Guardian, le 10 avril 2020, https://www.theguardian.com/global-development/2020/apr/10/ foreigners-central-african-republic-coronavirus-fears-grow.

18 Jonathan M. Katz, "UN Admits Role in Cholera Epidemic in Haiti," New York Times, le 17 août 2016, https://www.nytimes.com/2016/08/18/world/americas/united-nations-haiti-cholera.html

est vraiment dure. Ils subissent les conflits armés, ils souffrent de tuberculose, des horreurs du paludisme, de la diarrhée, et puis maintenant, on leur dit qu'un virus pourrait se propager et infecter beaucoup de gens… Tout cela alimente les tensions. Nous devons comprendre ces tensions »[19]. Les manifestations de compréhension et de solidarité de la MINUSCA envers les Centrafricains représentent des étapes importantes pour établir une confiance mutuelle et une coopération nécessaire.

Selon les autorités sanitaires centrafricaines et l'Organisation mondiale de la santé, un citoyen italien infecté par le coronavirus l'a introduit en République centrafricaine le 7 mars 2020[20]. Le coronavirus et les décès qui en résultent ont principalement frappé des pays où les gens se déplacent fréquemment pour aller travailler ou faire du tourisme, et où de nombreuses personnes souffrent de comorbidité, telle que les maladies cardiovasculaires et le diabète. Au moment d'écrire ces lignes, nous constatons que les habitants de pays plus isolés du monde extérieur, comme la République centrafricaine, étaient davantage protégés que dans les pays développés. En outre, la République centrafricaine a l'avantage de posséder une faible densité de population et une population jeune. Enfin, ces dernières années, l'ensemble du continent africain s'est révélé plus expérimenté à l'heure de gérer efficacement des maladies infectieuses comme l'Ebola[21]. Cependant, la situation peut évoluer.

Le seul moyen de protéger un maximum de personnes du virus au niveau mondial est de mettre en circulation un vaccin disponible pour tous ceux qui le souhaitent. Ce vaccin devrait être distribué équitablement et à un coût faible voire gratuitement. Cependant, un tel événement est encore loin de se produire. À court terme, les Casques bleus prennent toutes les précautions nécessaires pour empêcher la propagation de la pandémie. Comme l'a expliqué le Secrétaire général adjoint aux opérations de paix de l'ONU, Jean-Pierre Lacroix, les Casques bleus doivent maintenir le cap[22]. L'éventualité d'un départ de ces soldats des zones de conflit serait certainement déstabilisant et aboutirait à davantage de décès parmi les civils.

2.7 Les 5 pays membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies

Étant donné la situation actuelle de la République centrafricaine, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU soutiennent tous les élections, l'APPR et le gouvernement sortant, malgré des désaccords sur le statut de la MINUSCA. Bien que les tensions entre les États-Unis, la Russie et la Chine augmentent, les trois puissances ont d'importants intérêts communs en Afrique centrale et dans les États fragiles en général.

---

19 Jack Losh, « Foreigners Targeted in Central African Republic as Coronavirus Fears Grow », https://www.theguardian.com/global-development/2020/apr/10/foreigners-central-african-republic-coronavirus-fears-grow

20 « Central African Republic Confirms First Coronavirus Case – WHO », Reuters, 14 mars 2020 : https://www.reuters. com/article/health-coronavirus-centralafrica-idUSL8N2B62KD.

21 "Mapping COVID-19 Risk Factors," Africa Center for Strategic Studies (blog), consulté le 19 juin 2020, https://africacenter.org/fr/spotlight/cartographie-des-facteurs-de-risque-de-propagation-du-covid-19-en-afrique/

22 Jean-Pierre Lacroix, « UN Peacekeepers Must Stay the Course », IPI Global Observatory, 23 avril 2020 : https://theglobalobservatory.org/by/jean-pierre-lacroix/.

Aussi, ils conviennent tous que la paix est un bien collectif, qu'une économie stable et ouverte est un moteur puissant de développement et enfin que les institutions nationales et internationales devraient s'employer à lutter contre le fondamentalisme violent et le terrorisme. Cette unité est d'une importance cruciale pour la paix en République centrafricaine et ailleurs. Il est également essentiel que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU aient des relations politiques et économiques en Centrafrique plus transparentes, s'ils veulent que la MINUSCA s'acquitte efficacement et avec succès de son mandat. Une opération de paix réussie est dans l'intérêt de chacun.

> Il est également essentiel que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU aient des relations politiques et économiques plus transparentes en Centrafrique s'ils veulent que la MINUSCA s'acquitte efficacement et avec succès de son mandat.

2.8 Les témoignages centrafricains

Dans ce rapport, nous avons cherché à regrouper les opinions des Centrafricains sur l'efficacité de la MINUSCA. Une grande variété d'opinions et d'idées sur la MINUSCA est ressortie de ces témoignages. Nous présentons ici un bref résumé des suggestions inédites ailleurs :

Aider la jeunesse

- « Nous avons besoin de plus de soutien pour les jeunes victimes. Ce seront les malfaiteurs de demain… il devrait y avoir deux options pour les victimes : faire appel à la justice ou recevoir une aide financière. »
- « Nous aimerions qu'un programme international d'échange de militants nous montre comment l'activisme fonctionne dans d'autres pays. »
- « Il existe un problème général de conscience nationale commune. Les gens devraient davantage se poser la question suivante : que puis-je faire personnellement pour contribuer à la paix dans mon pays ? La meilleure façon de développer une telle prise de conscience est de le faire par une politique d'éducation nationale. »
- « Le chômage des jeunes reste un défi énorme, ces jeunes sans emploi peuvent être facilement enrôlés dans des groupes armés. [La MINUSCA devrait] se concentrer sur ce problème. »

Participer au renforcement des capacités

- « La MINUSCA devrait collaborer davantage avec la population et mieux lui expliquer ce qu'elle fait. »
- « La MINUSCA devrait former davantage de dirigeants au sein des communautés et des administrations. »
- « De nombreuses personnes n'ont pas de carte d'identité. Nous avons besoin d'un état civil officiel. »
- « La MINUSCA pourrait peut-être nous aider davantage à construire des routes, mettre en place un système d'exploitation de l'eau, de l'électricité et à élaborer des programmes d'éducation. »
- « La MINUSCA peut-elle aider le gouvernement à rapatrier les personnes déplacées ? »
- « La MINUSCA devrait cesser de recruter uniquement des agents d'entretien et des chauffeurs. Les Centrafricains peuvent être beaucoup utiles que cela. »

Renforcer la sécurité

- « Nous avons besoin des FACA pour garantir la sécurité le long des couloirs de transhumance. »
- « La cause de l'embargo sur les armes était la profusion des armes. L'État ne devait pas contrôler le trafic des armes et la population ne devait pas être surarmée. Mais aujourd'hui, les gens possèdent encore des armes [contrairement aux FACA]. Il devrait y avoir un programme de DDR efficace dans les quartiers. Nous pourrions alors envisager la levée de l'embargo. »
- « La MINUSCA devrait déployer plus de policiers auprès de la population. »
- « Les patrouilles de l'UNPOL peuvent vraiment garantir la sécurité à Bangui car les Centrafricains ne font pas encore confiance aux FSI et aux FACA.»
- « Beaucoup semblent ignorer le problème de la traite des personnes. Nous voulons empêcher que cela se produise. Les trafiquants profitent de l'instabilité du pays et se déplacent vers le Soudan, la Libye et l'Europe. »
- « Les djihadistes sont à nos portes. Ils ne sont pas encore nombreux, mais ils arrivent… et la MINUSCA n'est pas prête à faire face à ce problème. »

2.9 Dernières réflexions et quatre scénarios possibles pour la MINUSCA

Certains acteurs centrafricains et internationaux ont, en effet, demandé à la MINUSCA de se substituer à l'État centrafricain. Ce n'est pas le rôle d'une opération de paix, car elle n'en a pas le mandat, les moyens ou la légitimité. En revanche, la MINUSCA peut *aider* l'État à se reconstruire. Comme l'a expliqué un responsable de l'ONU, « la présence de l'État ouvre la voie à la stabilité. C'est pourquoi nous donnons priorité au rétablissement de l'autorité de l'État, en aidant à la reconstruction des préfectures, du système judiciaire et carcéral, et en facilitant le déploiement des FACA et des FSI pour permettre l'ouverture des marchés, des écoles et des dispensaires ». Cependant, la Mission a encore du chemin à faire.

La MINUSCA, les FACA et les groupes armés restent tous faibles quand il s'agit de faire usage légitime de la force pour établir l'autorité d'un État. Bien que la MINUSCA ait démontré qu'elle peut protéger les civils efficacement et fermement, on peut difficilement ignorer que la Mission a vraiment eu du succès en 2014-2016, lorsqu'elle était accompagnée d'un corps militaire distinct (avec un mandat lui permettant d'intercepter tout individu qui attaquait les civils). Cette division des tâches a permis à la MINUSCA de se concentrer sur les aspects plus politiques, institutionnels et sur le développement du maintien de la paix.

> La MINUSCA a sauvé la vie de milliers de civils, elle a contribué à garantir le gouvernement de transition en 2014-2016, et facilite le rétablissement de l'autorité de l'État. Ce sont les trois tâches principales de son mandat.

Depuis 2019, tous les hauts responsables de la MINUSCA – le Représentant spécial pour la République centrafricaine, les Représentants spéciaux adjoints pour la République centrafricaine, les commandants de police et des forces armées – ont été remplacés, et de nombreux membres de l'équipe dirigeante sont des femmes. EPON espère que cet encadrement nouveau et diversifié insufflera une nouvelle énergie et apportera de nouvelles idées. Un rapport récent de l'International Crisis Group fait état de progrès accomplis dans la mise en place de l'APPR[23]. La MINUSCA a sauvé la vie de milliers de civils, elle a contribué à garantir le gouvernement de transition en 2014-2016, et facilite le rétablissement de l'autorité de l'État. Ce sont les trois tâches principales de son mandat. Un dirigeant centrafricain a déclaré : « Savez-vous que sans la MINUSCA, aujourd'hui, la République centrafricaine n'existerait même pas ? Ces hommes et ces femmes font de leur mieux pour nous aider à avoir un pays ». Bien que la MINUSCA ait dû faire face à de nombreux défis et continuera ainsi, la Mission demeure une force vitale pour la paix et la stabilité en République centrafricaine et dans la région. Nous proposons ici quatre scénarios possibles pour la MINUSCA.

23 ICG, « In Search of the State in the Central African Republic », 13 mars 2020.

1. Réduire les effectifs ou se retirer immédiatement

Cette option aboutirait à un vide du pouvoir aux conséquences dangereuses. La MINUSCA a contribué à prévenir un éventuel génocide dans la communauté musulmane, mais les génocidaires potentiels sont toujours actifs[24]. Par ailleurs, les mouvements extrémistes musulmans ont réussi à s'implanter en Afrique, que ce soit Al-Shabaab à l'est, ou Boko Haram, Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) et d'autres à l'ouest. La République centrafricaine se situe entre l'Afrique de l'Est et l'Afrique de l'Ouest et elle est riche en ressources naturelles ; elle possède aussi de l'uranium que la France a utilisé pour fabriquer sa première arme nucléaire. Pour l'instant, les groupes extrémistes de l'est et de l'ouest ne se sont pas encore regroupés et la communauté internationale doit empêcher une telle situation. Contrairement aux trois autres scénarios envisagés, nous pensons que le retrait de la Mission n'est pas réaliste.

2. Maintenir le cap

La MINUSCA a été conçue pour stabiliser le pays. En fait, le mot « stabilisation » se trouve même dans son propre nom. La MINUSCA stabilise la République centrafricaine. Elle pourrait continuer ainsi, en participant à la prévention de massacres de nombreux civils et au rétablissement progressif de l'autorité de l'État. Cependant, la fin de son mandat est encore loin.

3. Intensifier les partenariats extérieurs

Mettre un terme au conflit en République centrafricaine dans un futur proche impliquerait que les partenaires extérieurs se mobilisent à la fois économiquement et militairement. Sur le plan économique, les partenaires extérieurs pourraient freiner le trafic des ressources naturelles qui renforce les groupes armés (et alimente la corruption), tout en stimulant le développement économique, comme ils l'ont fait en Sierra Leone et au Libéria. Du point de vue militaire, toutes les grandes missions multidimensionnelles de maintien de la paix récentes qui ont accompli leurs mandats avec succès et se sont retirées, avaient été déployées en même temps que des forces armées officielles qui ont su appréhender fermement les fauteurs de troubles (c'est ce qui s'est passé en Slavonie orientale/Croatie, au Timor oriental, en Sierra Leone, en Côte d'Ivoire et au Libéria). La France est intervenue de la même manière en Centrafrique de 2014 à 2016, et pourrait le faire à nouveau, mais son histoire en Centrafrique pose problème. Un autre pays impartial et francophone doté d'une flotte aérienne importante (comme le Canada, par exemple) pourrait combler cet espace efficacement et permettre aux Casques bleus de se concentrer sur ce qu'ils savent faire de mieux : l'aide au rétablissement de l'autorité de l'État plutôt que les opérations militaires. Cette répartition des tâches est ce qui a fonctionné le mieux dans le passé, mais ne représente pas forcément une solution pour la MINUSCA.

---

24 Ty McCormick, « One Day We Will Start a Big War », Foreign Policy, 5 février 2017.

4. Construire et renforcer de l'intérieur

Une autre option serait que la MINUSCA renforce ses plans de communication stratégique et la gestion des fauteurs de troubles depuis l'intérieur. Nombre de Centrafricains ne pensent pas que la MINUSCA est légitime et elle doit prendre ce problème au sérieux si elle veut promouvoir la stabilité politique. La MINUSCA pourrait aussi intensifier sa collaboration avec le gouvernement et la société pour sensibiliser davantage sur la marginalisation de la communauté musulmane, et renforcer l'intégration des musulmans (notamment en raison des élections à venir) dans la société. La Force de réaction rapide portugaise de la MINUSCA s'est révélée efficace au moment d'exercer une coercition militaire sur les fauteurs de troubles, mais ce contingent est très petit. L'augmentation de la force coercitive de la MINUSCA depuis l'intérieur (au lieu de répartir les tâches avec une force externe non onusienne, comme le montre le scénario 3) pourrait être une solution viable qui laisserait plus de temps à l'accord de paix pour se mettre en place, tout en permettant à la MINUSCA de se retirer d'une République centrafricaine pacifique et prospère.

À propos d'EPON

Les opérations de maintien de la paix comptent parmi les mécanismes internationaux de gestion de conflits contemporains les plus importants. Cependant, leur efficacité prête à confusion et fait l'objet de débats tant dans les milieux politiques qu'universitaires. Plusieurs organisations internationales menant des opérations de maintien de la paix, notamment les Nations Unies (ONU), l'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE) ont été soumises à des pressions croissantes pour qu'elles justifient l'efficacité et les effets de leurs actions. Bien que diverses initiatives visant à améliorer la capacité d'évaluation de l'efficacité des opérations de maintien de la paix soient en cours, un manque flagrant d'informations indépendantes et issues de la recherche concernant l'efficacité de ces opérations subsiste.

Pour remédier à cette lacune, l'Institut norvégien des relations internationales (NUPI), en collaboration avec plus de 40 partenaires du monde entier, a mis en place un réseau international afin de mener conjointement des recherches sur l'efficacité des opérations de maintien de la paix. Ce réseau a mis au point une méthodologie commune permettant à ses membres d'effectuer des travaux de recherche sur le sujet. Cela garantira une certaine cohérence entre les cas étudiés et permettra de réaliser des travaux de recherche comparative. Le réseau produira une série de rapports qui seront transmis aux parties intéressées, comprenant les Nations Unies, l'Union africaine et l'Union européenne, les représentants des gouvernements concernés, des chercheurs et le public en général. Au fil du temps, ce projet présentera une quantité considérable d'évaluations centrées sur le travail de mission, qui pourront être utilisées pour identifier les principaux facteurs qui influent sur l'efficacité des opérations de maintien de la paix. Ces données seront mises à disposition du public au moyen d'une base de données en ligne qui constituera un fonds de référence dans ce domaine.

En 2018, quatre études de cas pilotes ont été menées : en République démocratique du Congo (MONUSCO), au Mali (MINUSMA), en Somalie (AMISOM) et au Soudan du Sud (MINUSS). En 2019 et 2020, le projet s'est poursuivi avec des études de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), la Mission de vérification des Nations Unies en Colombie et les Missions spéciales d'observation de l'UE et de l'OSCE en Ukraine.

Le NUPI coordonne ce réseau. De nombreux partenaires financent leur propre participation. Le NUPI a également reçu des fonds du Conseil norvégien de la recherche et du ministère des Affaires étrangères norvégien destinés à soutenir le réseau et ses recherches, notamment par le biais du Projet d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies (UNPOP) et du programme de Formation pour la paix (TfP).

Pour de plus amples informations, veuillez contacter :
Dr Cedric de Coning
NUPI Centre pour les Nations Unies et la gouvernance mondiale
cdc@nupi.no | @CedricdeConing | +4794249168

La République centrafricaine sort d'une longue histoire de raids et de trafic arabes d'esclaves, de colonialisme français basé sur des concessions privées et d'autoritarisme politique. En décembre 2012, des tensions ont dégénéré en guerre civile caractérisée par des violences sexuelles et fondées sur le genre et des combats entraînant pratiquement un génocide. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a autorisé le déploiement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) en septembre 2014, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Le mandat de la MINUSCA est le plus complexe de toutes les missions existantes. Des trois tâches prioritaires du premier mandat, (1) la protection des civils, (2) le soutien au processus de transition politique et (3) le rétablissement de l'autorité de l'État, la Mission a accompli la deuxième tâche et travaille efficacement à l'accomplissement de la première et de la troisième. La Mission a permis d'éviter des massacres et un éventuel génocide, elle a limité la violence sexuelle, surveillé le respect des droits humains, sécurisé l'acheminement d'une aide humanitaire indispensable, rendu possible la participation des femmes et le développement du leadership féminin, renforcé l'autorité de l'État (en particulier dans les domaines du maintien de l'ordre et de la justice) et fait en sorte que des élections démocratiques aient lieu.

À partir d'une approche créative du bas vers le haut du maintien de la paix, les 15 000 personnels de la MINUSCA ont contribué à la création de dizaines de comités locaux de paix et de réconciliation. Les pouvoirs régionaux et la MINUSCA ont complété cette approche par un processus de paix du haut vers le bas de haut niveau qui a abouti à l'accord de paix historique de février 2019. Cependant, plusieurs groupes continuent de perturber la paix. Ces groupes armés contrôlent 75 à 80 % de ce pays à la nature luxuriante, riche en ressources et sans littoral. L'économie politique du conflit tend à renforcer les activités des groupes armés et des fauteurs de troubles. En outre, la MINUSCA reste impopulaire pour de nombreux Centrafricains. Des campagnes de désinformation sur les élections et la COVID-19 font que la paix en Centrafrique est encore très fragile. Même si la MINUSCA contribue à stabiliser le pays – en fournissant un service indispensable au pays, à la région et au monde – il lui sera difficile d'exécuter pleinement son mandat et de laisser une République centrafricaine pacifique et prospère dans un avenir proche.

EPON
Effectiveness of Peace Operations Network

@EffectivePOps
http://effectivepeaceops.net