

Consolidation de la paix fracturée en République centrafricaine

Leçons pour l'engagement de l'Union Africaine

Gustavo de Carvalho et Amanda Lucey

Principales conclusions

- 1** L'impact de l'Union Africaine (UA) peut se manifester clairement dans sa capacité à réunir les parties prenantes, y compris le gouvernement, soutenant ainsi les grandes initiatives de consolidation de la paix.
- 2** Le mandat de l'UA pour diriger une reconstruction post-conflit et le cadre du développement pourrait être plus clairement défini afin de maximiser son impact dans ce domaine.
- 3** Il y a un intérêt accru de l'UA pour la République centrafricaine (RCA), ce qui pourrait offrir de nouvelles possibilités en liaison avec d'autres initiatives dirigées par l'UA.
- 4** Il y a des possibilités pour renforcer la coordination entre l'UA en RCA et la commission de l'UA.
- 5** L'UA et d'autres organisations internationales, y compris l'Organisation des Nations Unies, peuvent renforcer la coordination sur la meilleure façon de soutenir la paix en RCA.

Résumé

La République centrafricaine (RCA) a connu des décennies de processus de consolidation de la paix fracturée. Après la tenue d'élections en 2016, le pays peut saisir l'occasion d'atteindre une paix durable. Cette note d'analyse se penche sur le rôle joué par l'Union Africaine dans le soutien aux processus de consolidation de la paix, de reconstruction post-conflit et de développement en RCA ; et identifie les moyens pour l'organisation continentale de renforcer ses engagements.

LE DOMAINE DE CONSOLIDATION de la paix recherche désespérément des réponses plus efficaces pour les pays confrontés ou sortant d'un conflit. Un nombre croissant d'acteurs soutiennent les processus de consolidation de la paix sur le continent africain, mais en dépit de tous leurs efforts, les réponses n'obtiennent pas toujours les résultats escomptés. Les différents acteurs et processus de consolidation de la paix constituent un ensemble complexe et interdépendant de réponses qui peuvent se compléter, coïncider, et même rivaliser entre elles.

Dans ce contexte, la République centrafricaine (RCA) constitue une étude de cas significative. Le pays a traversé différentes phases de conflit et a entrepris divers processus de consolidation de la paix. Toutefois, des flambées de violence continues ont forcé les intervenants externes à repenser leurs engagements et adopter des fonctions de consolidation de la paix plus spécifiques. Le processus de consolidation de la paix fracturée en RCA montre qu'elle a désespérément besoin de réponses à long terme pour que la paix soit durable, et non seulement à court terme.

En 2016, avec l'élection d'un nouveau gouvernement, la RCA a l'opportunité de mettre en œuvre efficacement des stratégies à long terme pour améliorer la résilience du pays aux conflits. Un certain nombre d'acteurs sont déjà engagés dans le soutien aux processus nationaux, mais il faudra des stratégies cohérentes et harmonisées pour aller de l'avant. L'un de ces acteurs est l'Union africaine (UA), qui est engagée dans le pays depuis décembre 2013, initialement à travers la Mission de Soutien international

à la RCA (MISCA). La MISCA a ensuite été reprise par l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'UA a conservé un bureau politique dans le pays – la Mission de l'UA pour l'Afrique centrale et la RCA (MISAC) – et souhaite maintenant adopter un rôle plus important dans les initiatives de reconstruction post-conflit et de consolidation de la paix du pays.

Cette note d'analyse fait partie d'une série de notes et de documents politiques du Programme de formation pour la paix (TfP) de l'Institut d'études de sécurité (ISS) qui reflète le processus de consolidation de la paix en Afrique. La série constitue un recueil de leçons, de connaissances et de données sur la planification et la mise en œuvre de ces processus de consolidation de la paix. Ce document de politique est basé sur des recherches menées sur le terrain du 13 au 19 septembre 2015 à Bangui avec 19 intervenants. Il se concentre en particulier sur la manière dont l'UA peut en outre renforcer son rôle de consolidation de la paix en RCA.

Contexte actuel

L'histoire de la RCA est marquée par plusieurs cycles de conflits et processus de consolidation de la paix interrompus. Il existe différentes raisons au conflit, comprenant la mauvaise gouvernance, l'inégalité d'accès aux ressources et aux services de base, et les systèmes politiques déconnectés qui ne parviennent pas à répondre aux besoins de la majorité de la population du pays. Le pays a été plongé dans la violence lorsque la coalition rebelle Séléka a lancé une série d'attaques contre le gouvernement en décembre 2012. Malgré la signature de l'accord de paix de Libreville en janvier 2013, les rebelles ont évincé le Président François Bozize deux mois plus tard.

Alors que la religion a certainement joué un rôle dans le conflit en RCA, il est important de noter que ce n'est pas la seule dimension du conflit

Lorsque la Séléka a pris le pouvoir en mars 2013, Michel Djotodia a été nommé président. Il a lutté pour contrôler les éléments des différents groupes armés qui formaient sa coalition. Cela a provoqué un grave effondrement de la loi et de l'ordre, à l'origine principalement des membres Séléka. La Séléka étant une coalition dominée par des musulmans, les sentiments négatifs contre les musulmans en RCA se sont accumulés, conduisant à la création de la milice d'autodéfense anti-Balaka. En décembre 2013, les activités anti-Balaka se sont intensifiées contre Djotodia et la Séléka, conduisant à la démission du président en janvier 2014.

La démission de Djotodia a jeté les bases d'un gouvernement intérimaire dirigé par l'ancien maire de Bangui, Catherine Samba-Panza. Cependant, au cours des trois dernières années, la RCA reste en proie à de violents conflits. Par exemple, le 26 septembre 2015, le meurtre d'un homme à Bangui a provoqué une série d'actes de violence dans la capitale, prétendument fondés sur la religion.¹ Le conflit entre la Séléka dominée par les musulmans et les anti-balakas dominés par les chrétiens, au milieu d'accusations de violations des droits de l'homme dans les deux camps, met en évidence la fragilité de la paix dans le pays.

Alors que la religion a certainement joué un rôle dans le conflit en RCA, il est important de noter que ce n'est pas la seule dimension au conflit. Les analystes affirment que

20 mai 2014

LE PLAN D'URGENCE,
UN PLAN DE RÉCONCILIATION
ET DE COHÉSION SOCIALE
EST LANCÉ

la violence dépasse la religion, et est survenue en raison de « l'absence de stabilité politique et d'institutions publiques crédibles en RCA ». ² Dans ce contexte, le conflit en RCA se caractérise par une situation complexe où le gouvernement a peu de capacité pour gouverner la majorité du pays – sa présence est largement confinée à Bangui – créant un vide qui a permis à des groupes concurrents d'émerger et finir par forger une alliance anti-gouvernement.

Après le deuxième tour des élections en 2016, Faustin-Archange Touadera a été élu nouveau président du pays. Bien que largement considéré pacifique, le processus électoral a démontré à quel point le processus de paix en RCA était fracturé. Par exemple, après le premier tour de scrutin, une marche de protestation a eu lieu à Bangui pour exiger un nouveau scrutin pour l'élection présidentielle. La RCA a un long chemin à parcourir, alors que le gouvernement tente encore d'étendre son autorité sur la majorité du pays. Pourtant, ces évolutions ouvrent aussi un espace pour la mise en œuvre d'une nouvelle phase de réponses de consolidation de la paix à court et à long terme.

Processus de consolidation de la paix en cours en RCA

Depuis 2014, il y a eu un certain nombre de tentatives pour identifier les priorités et définir des plans d'action afin de soutenir les processus de consolidation de la paix du pays. Les plans, tout en offrant une opportunité pour le pays d'identifier de meilleures façons de maintenir la paix, mettent également en évidence des défis critiques pour assurer la mise en œuvre cohérente et continue de ces politiques.

Le Ministère de la Communication et de la réconciliation a lancé le *Plan d'urgence*, un plan de réconciliation nationale et de cohésion sociale, le 20 mai 2014. Le plan comporte quatre piliers principaux : 1) la diffusion urgente de messages politiques sur la sécurité, l'impunité, la paix et la réconciliation ; 2) la poursuite et l'intensification du dialogue avec les groupes armés et leurs partisans ; 3) la transformation de la dynamique intergroupe en domaines prioritaires ; et 4) un dialogue direct avec les populations déplacées, les réfugiés et les étrangers. ³ Ce plan montre que le dialogue politique et la transformation des conflits sont considérés comme des priorités immédiates essentielles qui permettront au pays de parvenir à une paix durable.

Le *Plan d'urgence* répond aux besoins immédiats du pays et a été complété par d'autres cadres de planification à plus long terme. La RCA s'est engagée avec le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles (le New Deal) depuis sa création et a été l'un des pays pilotes parmi les membres du G7+. ⁴ Dans le cadre de ce processus, le ministère de la planification nationale centrafricain, ainsi que des organisations

internationales telles que le Programme de développement des Nations Unies (PNUD), ont identifié des priorités sous différents « objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État » du New Deal, à savoir la sécurité, les fondations économiques, les revenus et les services, la justice et la politique légitime. Dans le cadre du processus de définition d'un cadre de fragilité spécifique à la RCA, il a été établi que la sécurité est la préoccupation la plus urgente, suivie par le développement.

Le forum a été conçu pour être un processus inclusif qui conduirait à la réconciliation nationale dans le pays

Aucun de ces processus n'a rassemblé autant d'attention et d'intérêt que le Forum national de Bangui. Le forum a été organisé en mai 2015, et a identifié plusieurs réponses que le pays devrait adopter. Ces réponses sont basées sur les discussions avec différents sous-comités, notamment sur les aspects de paix et de sécurité ; de justice et de réconciliation ; de gouvernance ; et de développement économique et social. Le forum a été conçu pour être un processus inclusif qui conduirait à la réconciliation nationale dans le pays - une étape critique. Les objectifs du forum étaient de définir un accord global, en mettant en évidence la nécessité d'une feuille de route, et d'identifier les facteurs de conflit et de paix. Tous les piliers communs dans les processus de consolidation de la paix étaient censés fournir une voie à suivre pour déterminer les priorités et la planification.

Les priorités du *Plan d'urgence* et du New Deal sont semblables à celles du Forum de Bangui, en particulier les principales recommandations. La première recommandation majeure du Forum de Bangui se rapporte à l'établissement de principes pour l'engagement dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR), que beaucoup de personnes interrogées ont appelé processus de pré-DDR, qui implique la fourniture de liquidités pour le travail, la sensibilisation, et certains aspects du désarmement. La seconde est liée à la libération des enfants soldats, et la troisième à un calendrier pour les élections. Elles n'ont pas été suivies. La quatrième répond aux nécessités des processus de justice et de réconciliation, y compris une Commission nationale de vérité et de réconciliation et des comités de paix et de réconciliation locaux. ⁵ Enfin, la dernière traite des préoccupations sociales et économiques, en mettant l'accent sur les priorités de gouvernance et de réduction de la pauvreté et des inégalités, en particulier, le forum met en lumière les problèmes dans le secteur minier et le secteur agricole comme étant la clé du développement économique et social.

Rôle des facteurs externes clés supportant la consolidation de la paix en RCA

Depuis le début des années 2000, différents acteurs externes se sont engagés de façon inégale en RCA, en soutenant les processus politiques visant à permettre la paix. Cela a conduit de nombreuses personnes à caractériser le pays comme étant une crise oubliée.⁶ Cette section donne un aperçu de certains rôles des organisations internationales principales dans le pays au cours des 15 dernières années.

Les acteurs régionaux et continentaux, d'abord dirigés par la Communauté d'Afrique centrale économique et monétaire (CEMAC) et la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), ont commencé leur engagement avec la RCA au début des années 2000,⁷ les états voisins déployant la Force multinationale de la CEMAC en 2002.⁸ Ceci a été suivi par un déploiement de la CEEAC de 2008 à 2013 avec la Mission de consolidation de la paix en RCA (MICOPAX).

Après l'escalade du conflit en 2013, la MICOPAX avait besoin d'un soutien plus important. La Résolution 2127 du Conseil de sécurité des Nations unies (2013) a autorisé une mission de soutien internationale dirigée par l'UA pour la RCA (MISCA), accompagnée d'une force de maintien de la paix soutenue par la France, l'Opération Sangaris.⁹ La CEDEAO est également restée dans le pays, avec un recentrage sur la prévention des conflits et le développement de son Mécanisme d'alerte précoce (MARAC).¹⁰

Avec le transfert de la mission de l'UA vers une opération de l'ONU, l'UA a maintenu un bureau dans le pays, à savoir le MISAC

L'ONU a inclus la RCA dans son architecture de consolidation de la paix (PBA) depuis 2008, en s'engageant dans une série de processus pour soutenir les réponses catalytiques à la consolidation de la paix dans le pays. Il s'agit de l'un des pays qui a une configuration nationale à la commission de consolidation de la paix (PBC) et qui reçoit l'appui du Fonds pour la consolidation (PBF).

En particulier, le Bureau intégré des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix en République centrafricaine (BINUCA) est présent dans le pays depuis janvier 2010 dans le but de consolider la paix et de renforcer les institutions démocratiques. Il a depuis modifié son mandat afin de « soutenir la mise en œuvre du processus de transition ; soutenir la prévention des conflits et l'aide humanitaire ; soutenir la stabilisation de la situation sécuritaire ; promouvoir et protéger les droits de l'homme ; et assurer la coordination des acteurs internationaux impliqués dans la mise en œuvre de ces missions ». ¹¹ Un accent particulier a été mis sur l'assistance au gouvernement dans l'élaboration des cadres stratégiques pour un processus de paix inclusif, comprenant le soutien aux efforts de DDR spécifiques.

La violence a eu un impact sur le déploiement de l'ONU en RCA. Alors qu'une reprise de la mission de l'UA par l'ONU a été envisagée, celle-ci nécessitait également de réaliser une transition interne depuis une opération de consolidation de la paix vers une opération de maintien de la paix. Le 10 avril 2014, l'ONU a déployé une mission de maintien de la paix, la MINUSCA a remplacé la BINUCA, et le 15 septembre,



LA MINUSCA EST LA PRINCIPALE MISSION DE MAINTIEN DE LA PAIX, MAIS D'AUTRES ACTEURS OPÈRENT AUSSI SUR LE TERRAIN

la MINUSCA a remplacé la MISCA conformément à la Résolution 2149 (2014).¹² Le mandat principal de la mission est de fournir un environnement sécurisé, bien que la mission se concentre de plus en plus sur la capacité de l'État à mesure que la situation sécuritaire s'améliore.¹³

La MINUSCA reste la mission de maintien de la paix principale, mais un certain nombre d'autres acteurs opèrent également sur le terrain, y compris la force de maintien de la paix française. Avec le transfert de la mission de l'UA vers une opération de l'ONU, l'UA a maintenu un bureau dans le pays, la MISAC,¹⁴ mentionnée ci-dessus, La MISAC a été chargée de soutenir la transition politique et les élections ; le processus de désarmement, de démobilisation, de réhabilitation et de réinsertion (DDRR) ; la réforme dans le secteur de la sécurité et de la justice ; la reconstruction post-conflit et le soutien à l'égalité des sexes ; l'aide à la coordination de l'initiative menée par l'UA pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA).¹⁵

Le désarmement inégal, rendu difficile par le manque d'infrastructures, de stratégies et de ressources financières pourrait par exemple attiser de nouvelles tensions

Comme avec d'autres acteurs extérieurs, l'engagement de la PBA avec la RCA a également été affecté par la violence. Avec la crise en 2013, son soutien provenant du PBF a été suspendu, et engagé de nouveau ultérieurement grâce à son mécanisme de réponse immédiate. Ces engagements ont depuis soutenu d'importants efforts de consolidation de la paix dans le pays, tels que la surveillance des droits de l'homme, la réconciliation (soutenant le Forum Bangui), le redéploiement des capacités de l'État, et les élections.

Les acteurs externes dans le pays sont confrontés à des décisions difficiles, d'après ce que les entretiens à Bangui ont révélé. Le désarmement est une priorité, mais reste difficile. Le Forum de Bangui a réuni plus de 700 participants en mai 2015 pour définir une vision sur l'avenir du pays. Même si un accord sur les principes d'un engagement dans un processus de DDR a été signé entre la Séléka et les anti-balakas, il existe des obstacles importants à la mise en œuvre et au financement.¹⁶ Le désarmement inégal, rendu difficile par le manque d'infrastructures, de stratégies et de ressources financières pourrait par exemple attiser de nouvelles tensions. Le Forum de Bangui a également convenu que des élections aient lieu en août 2015, mais celles-ci ont été reportées jusqu'à la fin de la même année. Les personnes interrogées en RCA ont exprimé la crainte que, sans désarmement égal, des élections libres et équitables qui conduiraient à une paix durable ne pouvaient pas être garanties.

Le forum a créé l'espoir d'un processus inclusif et allant de l'avant, mais peu de choses ont été faites pour donner suite à ses décisions. Les intervenants interrogés en RCA ont suggéré qu'il y a eu un manque de volonté politique de donner suite aux décisions prises dans les différents sous-comités. Avec la tenue d'élections et un nouveau gouvernement en place, on s'attend à ce que l'environnement politique actuel puisse créer une dynamique permettant la mise en œuvre de certaines décisions du forum.

Une partie du mouvement international pour la tenue d'élections fin 2015 était liée aux cycles budgétaires des donateurs. Le financement de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) ne peut être accordé qu'à un gouvernement élu en RCA, conformément à ses règles et règlements. L'ONU a également rencontré des difficultés



LE FINANCEMENT DE LA
BANQUE MONDIALE ET DU FMI
NE SERAIT ACCORDÉ QU'A
UN GOUVERNEMENT ÉLU

dans le développement de plans nationaux pour le pays en l'absence de responsables gouvernementaux élus. Les intervenants ont souvent déploré l'absence d'une stratégie nationale pour le pays. Certains ont déclaré que le manque de vision était notamment absent chez certains dirigeants politiques.

Avec l'élection d'un nouveau gouvernement, il existe un certain nombre d'opportunités d'engagement dans de futures initiatives de consolidation de la paix, de reconstruction et développement post-conflit (PCRD), pour l'UA en particulier.

L'évolution du rôle de l'UA en RCA

Dans tous les processus mentionnés ci-dessus, l'UA a joué des rôles différents. Depuis le début de son opération de soutien de la paix fin 2014, l'UA a initié la transition de son rôle, avec un accent plus fort sur le dialogue politique. Le processus de transfert de la MISCA à la MINUSCA a eu un impact direct sur la structure de l'UA, sur sa composante militaire et son personnel civil. Un grand nombre de personnel civil est passé à L'ONU, et le petit bureau de l'UA qui est resté a vu son mandat élargi pour inclure le reste de la région d'Afrique centrale. Certaines personnes interrogées ont estimé que ce changement de mandat a créé une situation quelque peu ambiguë, car l'UA manque de moyens pour pleinement faire face à la situation en RCA, ce qui laisse la région entière seule.

Depuis le début de son opération de soutien de la paix fin 2014, l'UA a initié la transition de son rôle, avec un accent plus fort sur le dialogue politique

Tandis que le bureau de l'UA dispose d'agents individuels qui traitent un ou plusieurs domaines thématiques, la mission de l'ONU a de grandes sections avec un nombre beaucoup plus important de personnes qui traitent de ces questions. Cela suggère que l'UA ne sera pas en mesure de mettre en œuvre des activités, de prendre part aux discussions et d'assurer le suivi des décisions dans la même mesure que l'ONU.

De plus, lorsque l'on analyse les mandats de la MISAC et de la MINUSCA, il y a beaucoup de similitudes et quelques différences. Cela crée respectivement de la confusion sur les rôles et les responsabilités de l'ONU et de l'UA. Le tableau 1 compare leurs mandats.

Les avis sont partagés sur la capacité de l'ONU et de l'UA à collaborer. Alors que de nombreuses personnes interrogées ont mentionné l'importance de la collaboration de haut niveau sur la transition et la mise en œuvre de réponses communes en matière de DDR, de SSR et d'une réconciliation plus axée au niveau local, beaucoup ont également suggéré que cette interaction n'avait en fait jamais existée. Certaines personnes ont déclaré de façon anecdotique que l'UA n'était pas vraiment vue comme pertinente dans les activités. De plus, la relation entre l'UA et la CEEAC (une des communautés économiques régionales [RECS] considérées comme la pierre angulaire de l'UA) a également été considérées par certains intervenants comme fracturée, avec de la frustration des deux côtés.

Certaines zones ne sont identifiées comme priorité que dans le mandat de la MISAC. Un aspect important concerne le PCRD. La mission de l'ONU ne fait pas mention



L'UA PEUT JOUER DEUX
RÔLES : FACILITATEUR ET
EXECUTANT

directe de son travail sur le PCRD (ou consolidation de la paix), qui constitue un espace important où l'UA pourrait identifier d'autres moyens de soutenir la planification et la mise en œuvre des stratégies. Cela ne veut pas dire que l'ONU ne travaille pas sur les questions de consolidation de la paix. Dans une large mesure, un grand nombre de fonctions de la MINUSCA, ainsi

que celles de l'équipe nationale, soutiennent directement les premières activités de consolidation de la paix. Le financement du PBF limité, et potentiellement catalytique, a également soutenu les questions de consolidation de la paix. Cependant, la plupart des intervenants interrogés estimaient que le PBC a eu un impact limité dans le pays.

Tableau 1: Comparaison entre les mandats de la MINUSCA et de la MISAC

Thème	MINUSCA ¹⁷	MISAC ¹⁸
Transition politique et élections	Jouer un rôle de premier plan dans les efforts internationaux pour aider les autorités de transition ; travailler avec la CEEAC, l'UA, les intervenants pertinents de la communauté internationale pour concevoir, faciliter, coordonner et fournir une assistance technique pour la transition politique et les processus électoraux	Permettre à l'UA, en étroite coordination avec la CEDEAO, la MINUSCA et d'autres acteurs internationaux concernés, de continuer à soutenir les efforts nationaux en cours, avec un accent particulier sur le soutien à la transition politique et l'organisation d'élections
Réconciliation	Aider les autorités de transition dans les processus de médiation et de réconciliation aux niveaux national et local, en collaboration avec les organismes régionaux et locaux concernés et les chefs religieux, y compris par les mécanismes de dialogue national inclusif, de justice transitionnelle et de résolution des conflits, tout en assurant la pleine et effective participation des femmes	Permettre à l'UA, en étroite coordination avec la CEDEAO, la MINUSCA et d'autres acteurs internationaux concernés, de continuer à soutenir les efforts nationaux en cours, avec un accent particulier sur la réconciliation nationale
DDR et Réforme du secteur de sécurité (SSR)	Soutenir les autorités de transition dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie révisée pour le DDR et DDRR des anciens combattants et des éléments armés afin de refléter les nouvelles réalités sur le terrain, tout en accordant une attention particulière aux besoins des enfants associés aux forces et groupes armés, et au soutien pour le rapatriement des éléments étrangers	Appui au processus de DDR et à la réforme des secteurs de la sécurité et de justice
Reconstruction post-conflit	Pas de référence directe	Permettre à l'UA, en étroite coordination avec la CEDEAO, la MINUSCA et d'autres acteurs internationaux concernés, de continuer à soutenir les efforts nationaux en cours, avec un accent particulier sur la reconstruction post-conflit
Genre	Se réfère à l'importance des femmes dans les sections sur la protection des civils, le soutien à la transition, et la promotion et la protection des droits de l'homme	Permettre à l'UA, en étroite coordination avec la CEDEAO, la MINUSCA et d'autres acteurs internationaux concernés, de continuer à soutenir les efforts nationaux en cours, avec un accent particulier sur le genre
LRA	Pas de référence directe	Facilitation de la coordination entre l'initiative de coopération régionale dirigée par l'UA pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur (RCI-LRA) et la MINUSCA, dans l'exercice de leurs mandats respectifs

Source : Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU 2149 et Communiqué CXLVIII du Conseil de paix et de sécurité de l'UA.

Il pourrait certainement y avoir une interaction plus étroite entre le PBA et la MISAC sur le terrain. Le financement du PBF pour les observateurs des droits de l'homme de l'UA au Burundi est actuellement considéré comme un nouvel espace important dans lequel l'UA et l'ONU peuvent s'engager davantage.¹⁹ C'est la première fois que le PBF a financé des activités de l'UA et répondu à des appels de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité de l'ONU pour garantir une collaboration plus étroite et un partenariat entre l'UA et l'ONU sur la consolidation de la paix comme un moyen d'accroître le soutien efficace dans des contextes de consolidation de la paix.²⁰ Les expériences actuelles en RCA montre que la collaboration plus étroite entre les deux organisations sur la consolidation de la paix est essentielle pour assurer un rôle plus pertinent et présent de l'UA dans ces domaines.

Les initiatives de consolidation de la paix précédentes ont été critiquées pour ne pas aborder les questions politiques difficiles

La MISAC, ayant dorénavant une présence réduite dans le pays, doit s'adapter pour mieux définir son rôle et sa pertinence dans le processus politique. En particulier, l'UA peut jouer deux rôles : facilitateur et exécutant. Du côté de la facilitation, l'UA a obtenu plus de succès. À ce jour, son rôle le plus visible et peut-être le plus efficace (depuis le début de ses opérations de maintien de la paix) a été son engagement avec et la facilitation entre les partenaires locaux et la communauté internationale. Cela a été particulièrement visible dans les actions du représentant spécial du président de la capacité de l'UA en tant que coprésident du groupe de contact international sur la RCA (ICG-CAR). En conséquence, l'UA s'engage avec l'ONU dans les réunions par groupes hebdomadaires, en traitant par exemple de la protection des civils et des questions humanitaires.

Bien que la participation offre à l'UA un espace important pour influencer et soutenir le processus, les personnes interrogées ont mentionné que l'UA pourrait faire plus pour convoquer les intervenants pertinents.²¹ Certains ont estimé que l'UA devrait réaliser plus d'actions, en faisant plus que participer à la coordination et aux réunions. D'autres personnes interrogées ont estimé que les défis auxquels elle est confrontée dans la mise en œuvre et le soutien aux processus, au-delà de son rôle dans la ICG-CAR, sont un signe de manque de personnel et d'une capacité limitée de l'UA.²²

L'UA a montré moins de capacité dans d'autres types d'engagements, tels que la mise en œuvre des activités de consolidation de la paix. Tandis qu'elle s'est engagée dans le développement de certaines initiatives, par exemple le SSR et le DDR, la mise en œuvre a été jusqu'ici limitée. Les intervenants ont exprimé leur frustration face à la concurrence locale à travers l'espace, où les petits acteurs tels que l'UA sont souvent mis à l'écart par rapport aux grands acteurs tels que la mission et les organismes des Nations Unies.

Dans une large mesure, alors que l'avantage comparatif du Royaume-Uni en tant que facilitateur apparaît plus clair que celui d'un exécutant, les difficultés sont observées dans les deux types d'engagements en RCA. Ces difficultés ont été souvent mentionnées dans les entretiens comme faisant partie d'une série de questions, notamment en matière de capacité. Certaines personnes interrogées ont même déclaré qu'elles considèrent que l'UA est face à une sorte de crise d'identité, car l'organisation en était encore à définir son meilleur plan d'action dans le pays.

2012

L'ANNÉE OÙ L'UA A INITIÉ
L'INITIATIVE DE SOLIDARITÉ
AFRICAINNE, QUI CHERCHE
À METTRE EN ŒUVRE
LA DEVISE « L'AFRIQUE
AIDE L'AFRIQUE »

Leçons de l'UA des processus de consolidation de la paix en RCA

Tableau 2: Les avantages comparatifs de l'UA en RCA

Aptitude à mettre l'accent sur le contexte africain
Capacité de réunir les intervenants sur un large éventail de questions
Capacité d'agir comme un pont entre la communauté internationale et le gouvernement
Mandat pour s'engager sur les piliers du cadre UA PCRD, par l'identification claire des éléments sur lesquels il peut y avoir le plus grand impact
Possibilité de connecter des réponses en RCA à d'autres initiatives en cours de l'UA
Possibilité de développer davantage l'initiative Solidarité africaine pour construire une base de données qui puisse être utilisée dans le partage des expériences entre les autres gouvernements africains et le gouvernement de la RCA

Source: Auteurs.

Cette section évalue les priorités de l'UA, ainsi que sa capacité à mettre en œuvre des réponses dans un environnement très complexe. Elle est basée sur les réponses des participants en ce qui concerne l'avantage comparatif de l'UA en RCA.

Les difficultés de planification ne sont pas exclusives à l'UA, et ont été identifiées par l'ISS comme une difficulté dans la plupart des processus de consolidation de la paix : les acteurs de la consolidation de la paix essaient souvent d'en faire trop, en se concentrant sur les gains à court terme plutôt que sur un impact à long terme.²³ Cela conduit à des réponses de consolidation de la paix qui ne fournissent ni une évaluation critique de la planification réaliste ni l'identification de l'impact potentiel.

Pour aller de l'avant, l'UA devra envisager son rôle en tant que facilitateur, exécutant, ou les deux. D'un point de vue théorique, l'UA a l'avantage de disposer d'un cadre établi de PCRD sur lequel s'appuyer. Ce cadre comporte six piliers : la sécurité, la gouvernance politique et la transition ; les droits de l'homme, la justice et la réconciliation ; l'aide humanitaire ; la reconstruction et le développement socio-économique ; et le genre. L'UA doit examiner en détail dans quelle mesure son cadre porte sur les priorités fixées par la RCA au Forum de Bangui, dans son Plan d'urgence et dans le New Deal. Elle doit aussi considérer de manière pragmatique dans lequel de ces piliers elle peut le mieux s'engager. L'aide humanitaire, par exemple, est coûteuse et pourrait ne pas être appropriée, étant donné des contraintes financières de l'UA. En outre, compte tenu de la nature politique de l'UA, il pourrait être difficile d'appliquer les principes humanitaires de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

Le cadre de PCRD a besoin d'un soutien plus fort pour devenir plus actif et pertinent. Une petite section à la Commission de l'UA traite de la mise en œuvre du PCRD, ce qui lui rend difficile de fournir des conseils complets aux bureaux de la mission. Au cours des entretiens, il a été mentionné que, bien que l'UA se rapproche de la MISAC sur les questions de RDPC, les structures de l'UA rendraient souvent difficile la mise en œuvre de ces interactions. Il est nécessaire de mieux faire le lien entre la mission et l'unité RDPC à la Commission de l'UA, ce qui soutiendrait l'identification des besoins et la mise en œuvre conjointe des actions entre Bangui et Addis-Abeba.

Le défi de la mise en œuvre de certaines stratégies de PCRD dépasse la structure de la MISAC. Alors que les forums politiques de l'UA accordent une attention accrue au PCRD et aux questions de consolidation de la paix, les décisions doivent encore être traduites en un plus grand soutien pour la capacité de la commission de l'UA à mettre en œuvre cette politique.

Il existe quelques mouvements potentiels au sein de l'UA qui pourraient faciliter la résolution de ce problème. Des discussions en cours sur la création d'un groupe de travail interministériel à l'UA pourraient contribuer à accroître la coordination interne au sein des bureaux politiques tels que la MISAC.²⁴ Étant donné que le PCRD de l'UA obtient un nouvel élan au sein de la Commission de l'UA, il est à espérer que cela permettra de renforcer la collaboration et les pratiques internes à travers la Commission et les bureaux de l'UA.

D'un point de vue pratique, l'UA peut également faire pression pour la mise en œuvre et le suivi des processus de consolidation de la paix, en particulier en ce qui concerne le forum de Bangui. Avec le nouveau gouvernement en place, l'UA peut créer un espace pour soutenir les intervenants nationaux dans leurs propres décisions et plans. En tant qu'organisation continentale, l'UA a la légitimité pour s'engager avec le gouvernement de la RCA sur des questions politiques complexes. De la même façon, on pense également qu'elle a une meilleure compréhension du contexte nécessaire pour mener des activités de long terme dans le pays. La consolidation de la paix et le PCRD sont par nature des processus politiques et des études récentes de l'ONU sur le maintien de la paix²⁵ et la consolidation de la paix²⁶ ont insisté sur la primauté de la politique dans tout type de consolidation de la paix. Les initiatives de consolidation de la paix précédentes (par exemple au sud du Soudan)²⁷ ont été critiquées pour ne pas aborder les questions politiques difficiles tels que la politique légitime, là où l'UA peut avoir un avantage supplémentaire. Cela peut également être souligné dans ses engagements avec d'autres acteurs impliqués dans les processus de consolidation de la paix.

Et tandis que la question de la capacité est souvent mentionnée, l'UA a un grand avantage qui pourrait être mieux utilisé sur le

terrain : la facilitation et la mobilisation des actions d'autres pays africains. Cela pourrait l'aider à aller au-delà des réponses rapides et isolées (souvent matérialisées et comprises dans le cadre de projets d'impact rapide) et à soutenir la mise en œuvre à long terme des réponses. Au cours des dernières années, une attention accrue a été accordée à l'appui pratique fourni par les pays africains. Comme d'autres pays africains ont connu des processus de développement similaires, ils peuvent être mieux placés pour s'engager sur le PCRD et la consolidation de la paix.

Un moyen important par lequel l'UA pourrait en outre s'engager est lié à l'établissement du partage d'expérience, comme à travers des visites d'étude dans d'autres pays africains à travers son programme transfrontalier. Les voyages d'études sont des pratiques importantes qui permettent aux intervenants de comparer et de partager les façons dont les réponses sont élaborées et d'identifier comment les leçons d'autres pays peuvent les aider à identifier les gains potentiels et les lacunes en matière de consolidation de la paix.²⁸

L'UA a un grand avantage qui pourrait être mieux utilisé : les actions de facilitation et de mobilisation d'autres pays africains

Des mécanismes existent pour l'engagement potentiel de l'UA. L'Initiative de solidarité africaine a déjà été initiée en 2012, dans le but de mettre en œuvre la devise « l'Afrique aide l'Afrique » en partageant l'expertise sur le continent. L'UA doit persévérer dans cette initiative pour construire une base de données sur les domaines dans lesquels les pays africains ont réalisé des processus innovants et spécifiques au contexte liés au PCRD. L'initiative manque actuellement de ressources et de volonté politique de la part des états membres pour la rendre opérationnelle.²⁹

Il est également important que l'UA définisse plus clairement son engagement avec la CEEAC, qui a encore une présence essentielle en RCA. Les RECS sont considérés comme la pierre angulaire de l'UA, visant à renforcer l'intégration régionale, mais travaillant de plus en plus dans des domaines tels que la paix et la sécurité, le développement et la gouvernance. Toutefois, le principe de subsidiarité n'est pas clairement compris et les différents rôles de l'UA et des RECS doivent être encore affinés. L'UA devrait s'engager avec la CEEAC pour promouvoir l'appropriation régionale des stratégies de consolidation de la paix et la supervision publique.

Le rôle que l'UA peut jouer en RCA doit être compris dans le contexte de la complexité des relations au sein de l'organisation elle-même et entre les intervenants externes pertinents. L'UA doit accroître sa pertinence dans le pays et moins compter sur son rôle de co-facilitateur du ICG-CAR. Ce faisant, l'UA serait en mesure de mettre en valeur sa capacité de facilitateur, en réunissant les différents acteurs africains pour aider le pays à assurer à une planification à long terme et efficace, ce qui est si important dans le contexte de la RCA.

Soutenir un tel processus sera difficile. Le conflit de la RCA est très complexe, placé dans un environnement où tout semble être une priorité pour le pays. L'UA, en veillant à ce que ses propres initiatives soient planifiées de façon réaliste, peut augmenter sa portée et identifier de manière critique ses limites. Ce faisant, elle veillera à ce que non seulement ses propres structures soient adaptées à leur usage dans le pays, mais aussi à être mieux placée pour apporter une contribution significative à la paix.



LE CONFLIT DE LA RCA EST TRÈS COMPLEXE, PLACÉ DANS UN ENVIRONNEMENT OÙ TOUT SEMBLE ÊTRE UNE PRIORITÉ POUR LE PAYS

Remarques

- 1 *Reuters*, Le leader de la République centrafricaine quitte l'ONU de façon précoce en raison de la violence à Bangui, 28 septembre 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/09/29/us-centralafrica-violence-idUSKCN0RS1N920150929>.
- 2 Mensonges I Louw-Vaudran, conflit en République centrafricaine : tout n'est pas qu'affaire de religion, *ISS Today*, 26 février 2014, <https://www.issafrica.org/iss-today/conflict-in-the-central-african-republic-its-not-just-about-religion>.
- 3 *Deutsche Welle*, Un plan d'urgence pour la RCA, 6 juin 2014, <http://www.dw.com/fr/un-plan-durgence-pour-la-rca/a-17686356>.
- 4 Selon le site web du g7+, il peut être décrit comme une association volontaire de pays qui sont ou ont été touchés par le conflit et qui sont maintenant en transition vers la prochaine étape de développement. Le groupe est actuellement composé de 20 pays, y compris la RCA. Disponible à <http://www.g7plus.org/>.
- 5 Amy Copley et Amadou Sy, Cinq conclusions du Forum Bangui pour la réconciliation nationale en République centrafricaine, Brookings, 15 mai 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2015/05/15-bangui-forum-central-african-republic-copley-sy>.
- 6 Centre de la presse des Nations Unies, l'ONU met en garde contre la plus grande crise humanitaire oubliée en République centrafricaine, 27 avril 2015, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50700#.VsRaAJN978M>.
- 7 L'Organisation de l'unité africaine a eut une petite mission dans le pays dans les années 1980, avec un succès limité.
- 8 Angela Meyer, La prévention des conflits en Afrique centrale : La CEEAC partagée entre les ambitions, les défis et la réalité, *Central Africa Report*, 3, Août 2015, <https://www.issafrica.org/uploads/CentralAfricaReport>.
- 9 ONU, contexte de la MiNUSCA, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca/background.shtml>.
- 10 Angela Meyer, La prévention des conflits en Afrique centrale : La CEEAC partagée entre les ambitions, les défis et la réalité, *central africa report*, 3, Août 2015, <https://www.issafrica.org/uploads/CentralAfricaReportNo3.pdf>.
- 11 Ibid.
- 12 ONU, MiNUSCA, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca/>.
- 13 Ibid.
- 14 AU Peace and Security Council Communique, PSC/PR/COMM(CDLViii), 17 September 2014, <http://www.peaceau.org/uploads/psc-com-458-CAR-17-09-2014.pdf>.
- 15 Ibid.
- 16 Amy Copley et Amadou Sy, Cinq conclusions du Forum Bangui pour la réconciliation nationale en République centrafricaine, Brookings, 5 mai 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2015/05/15-bangui-forum-central-african-republic-copley-sy>.
- 17 ONU, S/RES/2149, 2014, <http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2149.php>.
- 18 Communiqué du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, PSC/PR/COMM(CDLViii), 17 septembre 2014, <http://www.peaceau.org/uploads/psc-com-458-CAR-17-09-2014.pdf>.
- 19 Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, Communiqué de presse sur le soutien du PBF à l'UA au Burundi : Le Fonds pour la consolidation de l'ONU finance les observateurs des droits de l'homme de l'Union africaine au Burundi, 3 mai 2016, <http://www.peaceau.org/en/article/press-release-on-pbf-support-to-au-in-burundi-un-peacebuilding-fund-finances-african-union-human-rights-observers-in-burundi#sthash. dui4JcY2.dpuf>.
- 20 Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, ONU/Res/2282, 27 avril 2016.
- 21 Entretien, intervenant international A, août 2015.
- 22 Entretien, intervenant international B, août 2015.
- 23 Gustavo de CARvalho et Onnie Kok, Est-ce que quelqu'un sait à quoi une bonne consolidation de la paix ressemble ?, *ISS Today*, 24 février 2016, <https://www.issafrica.org/iss-today/does-anyone-know-what-good-peacebuilding-looks-like>.
- 24 24 Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, Remarques par le Dr Alhaji Sarjoh Bah, Division de gestion des crises et de reconstruction post-conflit, Table ronde de la Commission de l'UA sur l'élaboration d'une feuille de route et d'un groupe de travail interministériel pour la mise en œuvre de la politique PCRD de l'UA, 18 mai 2016, http://www.peaceau.org/en/article/remarks-by-dr-alhaji-sarjoh-bah-head-crisis-management-and-post-conflict-and-reconstruction-division-au-commission-roundtable-on-developing-a-roadmap-and-inter-departmental-task-force-for-the-implementation-of-au-pcrd-policy?utm_source=Email_marketing&utm_campaign=Thursday_May_19_2016_-_1&cmp=1&utm_medium=HTMLMail#sthash.5VAQkKuO.fjJvrf23.dpuf.
- 25 Centre d'actualités de l'ONU, exposé au Conseil de sécurité, des hauts fonctionnaires exhortent une approche à l'échelle de l'ONU d'alerte précoce de prévention des conflits, 21 août 2014, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=48531#.Va-WXUXLCf5>.
- 26 ONU, Le défi du maintien de la paix: rapport du Groupe consultatif d'experts pour l'Examen de l'Architecture de la consolidation de la paix des Nations Unies 2015, 29 juin 2015, <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/150630%20Report%20of%20the%20AGE%20on%20the%202015%20Peacebuilding%20Review%20FINAL.pdf>.
- 27 Luka Biang Deng, Soudan du Sud : la crise imminente de la légitimité constitutionnelle, CARr Center for Human Rights Policy, 27 janvier 2015, <http://CARrcenter.hks.harvard.edu/news/south-sudan-looming-crisis-constitutional-legitimacy>.
- 28 Gustavo de CARvalho, Des outils de consolidation de la paix efficaces : voyages d'étude chez ACCORD, Tendances de Conflits, 3, 2012, <http://www.accord.org.za/publications/conflict-trends/downloads/1046-conflict-trends-2012-3>.
- 29 Amanda Lucey et Sibongile Gida, Renforcer le rôle de développement post-conflit de l'Afrique du Sud dans l'Union africaine, ISS, Rapport 256, mai 2014, <https://www.issafrica.org/publications/papers/enhancing-south-africas-post-conflict-development-role-in-the-african-union>.

À propos des auteurs

Gustavo de Carvalho est chercheur principal à la Division Opérations et Consolidation de la paix de l'ISS. Gustavo possède une vaste expérience dans le développement des capacités, l'appui des politiques et des initiatives de recherche dans le domaine de la consolidation de la paix en Afrique. De 2009 à 2014, il a travaillé chez ACCORD comme analyste de son programme « Formation pour la paix », et par la suite, en tant que coordinateur de son unité de consolidation de la paix. Gustavo est titulaire d'un Baccalauréat en relations internationales de l'université de Brasilia, et d'une Maîtrise en Études africaines de l'Université d'Oxford.

Amanda Lucey est chercheuse principale à la Division Opérations et Consolidation de la paix de l'ISS. Ses domaines d'intérêt comprennent la consolidation de la paix, la coopération sud-sud et la politique étrangère sud-africaine. Amanda a travaillé avec la MONUSCO comme spécialiste des affaires politiques en République démocratique du Congo et a travaillé avec le PNUD au Soudan du Sud en tant que spécialiste de l'état de droit. Elle est titulaire d'un DEAI en Justice et transformation de l'Université de Cape Town.

À propos de l'ISS

L'Institut d'Études de Sécurité est une organisation africaine œuvrant au renforcement de la sécurité humaine sur le continent. Elle effectue de la recherche indépendante et reconnue, fournit des analyses et conseils sur les politiques provenant d'experts, tout en menant des formations pratiques et de l'assistance technique.

Remerciements

Cette note d'analyse a été publiée dans le cadre du programme TfP et a été rendue possible grâce au soutien du gouvernement de la Norvège. L'ISS souhaite également remercier pour leur appui les membres suivants de son Forum des partenaires: les gouvernements de l'Australie, du Canada, du Danemark, de la Finlande, du Japon, des Pays-Bas, de la Suède et des États-Unis.

© 2016, Institut d'études de sécurité

Les droits d'auteur de l'ensemble de ce volume appartiennent à l'Institut d'études de sécurité et à ses auteurs, et aucune partie ne peut être reproduite, en tout ou en partie, sans l'autorisation expresse, par écrit, des auteurs et des éditeurs.

Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut, de ses fiduciaires, des membres du Conseil consultatif ou des donateurs. Les auteurs contribuent aux publications de l'ISS à titre personnel.

ISS Pretoria

Block C, Brooklyn Court
361 Veale Street
New Muckleneuk
Pretoria, Afrique du Sud
Tél: +27 12 346 9500
Fax: +27 12 460 0998

ISS Addis Ababa

5^{ème} étage, Get House
Building, Africa Avenue
Addis Abéba, Éthiopie
Tél: +251 11 515 6320
Fax: +251 11 515 6449

ISS Dakar

4^{ème} étage, Immeuble Atryum
Route de Ouakam
Dakar, Sénégal
Tél: +221 33 860 3304/42
Fax: +221 33 860 3343

ISS Nairobi

Braeside Gardens
off Muthangari Road
Lavington, Nairobi, Kenya
Port: +254 72 860 7642
Port: +254 73 565 0300

www.issafrica.org

Note d'Analyse
de l'ISS N° 87

