

Policy Briefing

Briefing Afrique N°96

Nairobi/Bruxelles, 2 décembre 2013

Centrafrique : l'intervention de la dernière chance

I. Synthèse

Durant les neuf derniers mois, ce qui restait de l'Etat centrafricain s'est effondré avec de graves conséquences humanitaires (400 000 personnes sont déplacées et presque la moitié de la population a besoin d'aide humanitaire). Le gouvernement de transition et la force de sécurité régionale ont été incapables de freiner la chute dans l'anarchie aussi bien en zone rurale qu'en zone urbaine et notamment à Bangui. Après plusieurs mois de passivité et à la suite de tueries, la communauté internationale a pris conscience des conséquences de la faillite de la RCA. Malheureusement, la détérioration de la situation est bien plus rapide que la mobilisation internationale et Bangui est au bord de l'explosion. Dans l'immédiat, le Conseil de sécurité devrait fournir un mandat sous chapitre 7 à la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (Misca) épaulée par les forces françaises pour rétablir l'ordre dans Bangui dans un premier temps puis se déployer dans d'autres villes. Par la suite, la réconciliation religieuse devrait être privilégiée et des mesures de stabilisation devraient être appliquées.

En juin 2013, l'International Crisis Group mettait en avant le risque que la République centrafricaine (RCA) devienne ingouvernable. Ce risque est dorénavant réalité. La Seleka, une coalition armée très hétéroclite composée de combattants musulmans et qui a pris le pouvoir en mars 2013, s'est disloquée en une multitude de groupes armés qui commettent de nombreuses exactions et provoquent la réaction de milices d'autodéfense et un conflit confessionnel.

La Centrafrique est aujourd'hui confrontée à trois défis : à court terme, restaurer la sécurité et l'ordre public et fournir une aide humanitaire d'urgence ; à moyen terme, mener à bien la transition politique qui doit durer dix-huit mois ; à long terme, rebâtir l'Etat. La transition et la reconstruction de l'Etat ont pour préalable le retour d'une sécurité minimale. Tandis que l'instabilité a déjà atteint la frontière camerounaise, la combinaison du ressentiment religieux et de l'impuissance des autorités de la transition est la parfaite recette pour des affrontements meurtriers entre la population et les groupes de la Seleka, notamment dans la capitale.

L'option de stabilisation choisie (le déploiement d'une mission de maintien de la paix de l'Union africaine, Misca, qui repose sur les troupes d'une mission présente depuis 2008) n'est actuellement pas efficace et, après la mission d'évaluation technique des Nations unies menée en octobre 2013 et la décision française de renforcer

sa présence militaire sur place, il y a un consensus général sur la nécessité d'une réponse sécuritaire d'urgence. Le Conseil de sécurité prépare actuellement une résolution qui doit être adoptée très rapidement.

Dans l'immédiat, les mesures suivantes devraient être adoptées :

- ❑ Le Conseil de sécurité devrait autoriser, grâce à un mandat sous chapitre 7, la Misca, soutenue par les forces françaises, à utiliser tous les moyens nécessaires pour stabiliser le pays. La mission devrait avoir pour priorité la restauration de l'ordre public, la protection des civils, la fourniture d'aide humanitaire et la surveillance des violations des droits de l'homme. D'autres pays devraient également fournir des appuis logistiques (notamment des moyens de transports) ainsi qu'un soutien en matière de renseignement, en coordonnant leur action avec la France et l'Union africaine.
- ❑ Les forces disponibles sur place (Misca et troupes françaises) devraient être renforcées et engagées pour rétablir l'ordre dans la capitale en appui des forces de sécurité nationale résiduelles, en quadrillant la capitale et en contrôlant les entrées et les sorties de Bangui et en favorisant le redéploiement des forces de police et de gendarmerie nationales qui ont déjà repris possession de certains commissariats occupés auparavant par les éléments de la Seleka.
- ❑ Une fois Bangui sécurisée, les forces de l'Union africaine de la Misca et les troupes françaises devraient étendre l'opération de sécurisation aux villes déjà victimes d'affrontements entre la Seleka et les groupes d'autodéfense et où les tensions entre chrétiens et musulmans sont vives ainsi qu'aux axes principaux, notamment celui qui relie la capitale à la frontière camerounaise.
- ❑ Le Conseil de sécurité, après avoir adopté la résolution sous chapitre 7, doit garantir la fourniture rapide de ressources supplémentaires, notamment en matière logistique et pour conduire des patrouilles nocturnes, afin d'assurer le déploiement rapide et complet de cette mission. Au même moment, l'UE et l'UA devraient rapidement trouver un accord pour financer les troupes de la Misca.

A moyen terme, il est nécessaire de :

- ❑ Mettre en œuvre, sous l'égide des Nations unies et avec l'appui financier des bailleurs, des initiatives de dialogue interreligieux et des projets de reconstruction urgents dans les zones d'affrontement et plus particulièrement dans les villes où les chrétiens et les musulmans vivent maintenant séparément.
- ❑ Lancer sans tarder la première phase du programme de désarmement, démobilisation et réintégration (cantonnement et désarmement) pour les combattants de la Seleka, établir une équipe d'enquêteurs chargés de mener des investigations sur le pillage des ressources naturelles du pays, soutenir la commission mixte d'enquête et déployer rapidement des équipes de reconstruction locale.

Le Conseil de sécurité devrait continuer de suivre la situation centrafricaine et considérer sérieusement la transformation de la Misca en une force de maintien de la paix des Nations unies si cela s'avère nécessaire. Une baisse de la tension sécuritaire dans la capitale, un retour à la normale dans certaines agglomérations de province et la reprise du trafic routier et des échanges économiques entre la capitale et des provinces devraient permettre d'envisager le défi de moyen terme, c'est-à-dire mener à bien la transition. Pour ce faire, les recommandations politiques du précédent rap-

port de Crisis Group relatives à la conduite de cette transition parmi lesquelles l'envoi d'une mission électorale exploratoire des Nations unies, la mise en œuvre d'une réforme du secteur de la sécurité et d'une réforme des finances publiques restent pertinentes. Mais alors que la RCA est aujourd'hui au bord du gouffre, il faut en priorité mettre tout en œuvre pour restaurer la sécurité.

II. De l'Etat fantôme à la transition fantôme

A. *La chute dans l'anarchie*

Depuis décembre 2012, et à la suite du coup d'Etat de mars 2013, la Centrafrique sombre dans l'anarchie, avec des conséquences dramatiques pour les populations.¹ Selon le bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (Ocha), il y avait en septembre 2013 presque 400 000 déplacés internes sur le territoire centrafricain et environ 65 000 nouveaux réfugiés centrafricains ont fui dans les pays voisins. Face à cette situation critique, les acteurs humanitaires alertent l'opinion et soulignent que 2,3 millions de Centrafricains ont besoin d'une assistance humanitaire, soit la moitié de la population.² Au cœur du drame centrafricain, une coalition rebelle, la Seleka, dissoute officiellement en septembre 2013 par son géniteur Michel Djotodia, aujourd'hui président de la transition, mais dont les combattants continuent à terroriser les populations, multipliant les arrestations, exécutions (y compris de membres des ONG humanitaires), actes de torture, violences sexuelles et pillages.³

1. La logique de la violence : du banditisme au conflit religieux

La Seleka est devenue une vaste opération de banditisme à l'échelle d'un pays et qui répond à la logique de l'appât du gain. Les ambitions des combattants ne sont pas nouvelles. Dès le lancement du mouvement, la Seleka est une nébuleuse de combattants issus de mouvements différents, sans structure de commandement centralisée, sans idéologie et avec un objectif : renverser Bozizé, prendre le pouvoir et se servir au passage.⁴ Ce qui se passe aujourd'hui était inscrit dans la nature de ce mouvement.

¹ Pour en savoir plus sur la crise, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°203, *République centrafricaine : les urgences de la transition*, 11 juin 2013. Voir également « Lettre ouverte au Conseil de sécurité des Nations unies sur la situation en République centrafricaine », International Crisis Group, 15 novembre 2013.

² Voir le « Rapport de situation sur la Centrafrique n°30 », Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) du 25 octobre au 8 novembre 2013.

³ La dissolution de la Seleka est en réalité uniquement symbolique. Elle permet à Michel Djotodia de se démarquer des crimes commis par des combattants qu'il ne maîtrise pas. Voir « Michel Djotodia dissout la Seleka, beaucoup de questions en suspens », Radio France internationale (RFI), 14 septembre 2013. « Navi Pillay avertit que la violence en République Centrafricaine pourrait devenir hors de contrôle », communiqué de presse, Haut Commissariat aux droits de l'homme, 8 novembre 2013. Le 7 septembre 2013, deux travailleurs humanitaires de l'ONG ACTED ont été assassinés près de leur base à Bossangoa. « Deux travailleurs humanitaires centrafricains d'ACTED tués en République Centrafricaine le 7 septembre 2013 », communiqué de presse, ACTED, 9 septembre 2013. Un grand nombre de véhicules volés à Bangui ont pris la direction des pays voisins et notamment du Tchad grâce à des réseaux criminels bien organisés. Entretien de Crisis Group, expert militaire, Bangui, mai 2013. Pour plus de détails sur les exactions commises par les combattants de la Seleka, voir « I Can Still Smell The Dead », Human Rights Watch, septembre 2013, et « République centrafricaine: un pays aux mains des criminels de guerre de la Seleka », Fédération internationale des droits de l'homme, septembre 2013.

⁴ Pour des informations complémentaires sur la Seleka, voir le rapport de Crisis Group, *République centrafricaine : les urgences de la transition*, op. cit.

Les affrontements dans des villages proches de sites miniers, comme à Gaga à 250 kilomètres au nord-ouest de Bangui, entre les habitants et les combattants de la Seleka, illustrent la volonté de ces derniers de faire main basse sur les ressources naturelles du pays.⁵ Par ailleurs, des seigneurs de guerre issus de la Seleka ont comblé le vide d'Etat à leur manière.⁶

Ces derniers mois, le problème a métastasé et évolué vers d'autres formes de conflits plus dangereux. A l'Ouest et au centre du pays, ces conflits ont pris une tournure confessionnelle. L'exaspération de la population face aux exactions des combattants musulmans de la Seleka s'est matérialisée par la création de groupes d'autodéfense appelés « anti-balaka », qui signifie « anti-machette » en langue sango. Très rapidement, ces groupes ont pris pour cible des familles musulmanes, orchestrant ainsi ce que l'archevêque de Bangui redoutait et a qualifié de « match retour ».⁷ Les combattants de la Seleka ont continué à alimenter cette spirale de violence en dirigeant leurs attaques contre les chrétiens.

Cette escalade des violences confessionnelles entre musulmans et chrétiens a atteint son paroxysme au mois de septembre à Bossangoa, où les combats ont fait une centaine de victimes.⁸ L'envoi d'un détachement de la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (Micopax) de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) a permis de sécuriser la ville mais celle-ci est désormais coupée en deux et les tensions communautaires demeurent vives.⁹ Malgré les tentatives de médiation des autorités religieuses de Bangui, on voit poindre une radicalisation des esprits parfois nourrie par les responsables religieux locaux.¹⁰ L'apparition des violences religieuses a conduit un des conseillers spéciaux du secrétaire général des Nations unies à évoquer un « risque de génocide » en RCA.¹¹

2. Risque d'explosion à Bangui

La capitale n'est pas épargnée par la détérioration de la situation sécuritaire et la tension a atteint son paroxysme. Au mois de novembre 2013, de très nombreux incidents ont opposé des habitants de Bangui en colère aux éléments de la Séléka.¹² Parallèle-

⁵ « Centrafrique : Le bilan des affrontements de Garga atteint près de 50 morts », *Jeune Afrique*, 10 octobre 2013.

⁶ Le colonel Abdallah s'était proclamé chef de la zone de Bangassou, au sud-est du pays, avant d'être arrêté par les autorités début octobre. A Bambari, au nord-est de Bangui, ce sont le général dit Ben Laden et ses hommes qui contrôlent encore la zone. « Centrafrique : calme précaire après l'arrestation du faux colonel Abdallah », RFI, 7 octobre 2013 et « Congo-Brazzaville : visite de Michel Djotodia à Oyo pour préparer la réunion de Bangui sur la RCA », RFI, 7 novembre 2013.

⁷ « Centrafrique : Djotodia déclare la guerre aux anti-balaka », *Afrik.com*, 4 novembre 2013.

⁸ Pour plus de détails sur les conflits ayant frappé la ville de Bossangoa, voir « Central African Republic : Human Rights Crisis Spiralling Out Of Control », Amnesty International, octobre 2013.

⁹ « Centrafrique : près de 100 morts dans les combats », *Reliefweb*, 11 septembre 2013.

¹⁰ Plusieurs initiatives comme le débat interconfessionnel autour de la paix organisé par l'ONG Mercy Corps à Bangui, du 10 au 11 juin 2013, ont réuni les responsables des différentes communautés religieuses de Bangui pour envoyer un message d'apaisement aux populations. Voir « Centrafrique, le débat interconfessionnel au service de la paix », RFI, 10 juin 2013. Néanmoins, certains responsables religieux locaux auraient parfois un discours véhément vis-à-vis des autres communautés. Entretien téléphonique de Crisis Group, membre d'une ONG humanitaire, 14 novembre 2013.

¹¹ Adama Dieng, chargé de la prévention des génocides aux Nations unies, a déclaré : « mon sentiment est que les communautés chrétiennes et musulmanes vont finir par s'entretuer » avant d'ajouter qu'« il y a un risque de génocide » en RCA. Voir le site internet de la représentation permanente de la France auprès des Nations unies à New York, <http://bit.ly/1dvKXHP>.

¹² A Bangui, la population s'est insurgée à plusieurs reprises au mois de novembre contre les exactions de la Seleka. Plusieurs quartiers de Bangui comme Fatima, Miskine ou encore Sica 2 ont ainsi

ment, le banditisme se développe dans la capitale, comme en témoignent la récente recrudescence des vols de voitures, notamment d'ONG et des Nations unies, et des pillages des quartiers populaires de Bangui.¹³ Les contingents militaires de la Mico-pax à Bangui ont perdu leur capacité de dissuasion après qu'une série de confrontations avec des éléments de la Seleka a tourné à la faveur de ces derniers.¹⁴ En l'absence d'une force d'interposition, l'exaspération croissante de la population se traduit par des affrontements de plus en plus fréquents avec des combattants de la Seleka qui pourraient facilement dégénérer en explosion urbaine. Après avoir subi le joug de la Seleka pendant des mois, les Banguissois commencent à résister et à vouloir en découdre.

B. *La transition fantôme*

Alors que la situation sécuritaire se dégrade dans une grande partie du pays, que la restauration des administrations et des services sociaux en province en est encore à ses balbutiements,¹⁵ et que l'Etat paye ses fonctionnaires au compte-goutte, les autorités centrafricaines semblent complètement impuissantes face aux défis qui s'accroissent et se tournent vers la communauté internationale, qui vient de comprendre que sa réponse sécuritaire initiale était ineffective.

1. L'impuissance des autorités de transition et le vide d'Etat

Depuis le coup d'Etat, les autorités de transition se sont essentiellement attelées à deux chantiers : installer les institutions de la transition et solliciter l'aide étrangère.

En premier lieu, conformément à la déclaration de N'Djamena du 18 avril 2013, les autorités ont mis en place l'ensemble des institutions de la transition, à savoir le Conseil national de transition (CNT), qui joue le rôle de parlement ;¹⁶ la charte constitutionnelle qui a été promulguée par Michel Djotodia le 18 juillet 2013 et prévoit notamment le contreseing du Premier ministre et des ministres compétents sur les principaux actes réglementaires ; et la Cour constitutionnelle, instituée le 16 août avec à sa tête Zacharie Ndouba.¹⁷ Le gouvernement d'union nationale a été très légèrement remanié pour inclure quelques partisans du parti du président déchu Bozizé, le Kwa Na Kwa (KNK), et, comme recommandé dans le précédent rapport de Crisis Group, les autorités de la transition ont adopté une feuille de route présentée le 8 novembre au Groupe international de contact sur la RCA, qui s'articule autour de

été le théâtre de violentes protestations et de heurts avec la Seleka. Ces mouvements populaires font suite à l'assassinat d'anciens éléments de l'armée régulière ou de magistrats comme l'ancien président du Tribunal de grande instance de Bangui. « Bangui, la magistrature endeuillée par la Seleka », Radio Ndeke Luka, 17 novembre 2013.

¹³ Plusieurs voitures d'ONG humanitaires et des Nations unies ont été volées à Bangui au mois de novembre 2013. Entretien téléphonique de Crisis Group, acteur humanitaire, 14 novembre 2013.

¹⁴ A Bangui, deux hommes de la Seleka ont ouvert le feu sur une patrouille de la Micopax, blessant l'un des policiers de la mission. « Bangui : un policier de la force africaine blessé par balles », Agence France-Presse (AFP), 5 novembre 2013.

¹⁵ Plusieurs nouveaux préfets ont été installés en province, démontrant une volonté, même très timide, des autorités centrafricaines de se redéployer sur le territoire. « Installation des préfets, restauration de l'autorité de l'Etat », Radio Ndeke Luka, 13 juillet 2013.

¹⁶ Le président du CNT, Ferdinand Nguendet, a été élu en avril 2013 puis confirmé dans ses fonctions lors du renouvellement du bureau du CNT, le 8 août 2013. Voir « Un nouveau bureau du CNT mis en place », Réseau des journalistes pour les droits de l'homme en RCA, 9 août 2013.

¹⁷ La Cour constitutionnelle est entrée en fonction et a déjà instruit plusieurs dossiers. « Centrafrique : les membres de la Cour constitutionnelle prêtent serment », RFI, 16 août 2013.

quatre piliers : restauration de la sécurité et consolidation de la paix, assistance humanitaire, politique et gouvernance et relance économique.¹⁸

Quant à Michel Djotodia, il a prêté serment comme président de la transition le 18 août 2013 et tente d'acquiescer la légitimité internationale qui lui fait défaut en multipliant les voyages chez ses pairs africains – en violation des sanctions prises à son égard par l'Union africaine suite au coup d'Etat¹⁹ – et en faisant preuve de bonne volonté. Affichant un double visage, Michel Djotodia s'évertue à donner l'image d'un président rassembleur et intègre à la communauté internationale, mais continue à souffler sur les braises en attribuant systématiquement les violences aux sympathisants de François Bozizé.²⁰ Au cours de la visite du ministre français des Affaires étrangères, Laurent Fabius, à Bangui, Michel Djotodia a ainsi répété qu'il quitterait le pouvoir au sortir de la transition qui doit durer dix-huit mois. Il a également signé le Pacte républicain rédigé par la communauté catholique Sant'Egidio le 7 novembre²¹ et promulgué deux jours plus tard le nouveau code électoral qui doit normalement être suivi de la désignation des membres de la nouvelle Autorité nationale des élections.²²

Les institutions de la transition sont cependant des coquilles vides, leur marge de manœuvre est quasi-inexistante faute d'argent et de sécurité. Le budget est proche de zéro et, comme à l'époque du président gabonais Omar Bongo, les fonctionnaires centrafricains sont payés grâce au soutien financier d'un chef d'Etat étranger, en

¹⁸ Feuille de route du gouvernement d'union nationale de transition, Bangui, octobre 2013. Le Groupe international de contact a tenu sa première réunion le 3 mai à Brazzaville en République du Congo. Il se compose des principaux partenaires bilatéraux et multilatéraux de la RCA dont les pays de la CEEAC, la France, les Etats-Unis, les organisations régionales ou encore la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Le Groupe est une instance où les partenaires de la RCA discutent des modalités de soutien et d'accompagnement politique et financier du processus de transition en cours.

¹⁹ Michel Djotodia fait l'objet d'une interdiction de visa de l'UA. Ses nombreux séjours à l'étranger ont d'ailleurs exposé au grand jour l'absence de mise en œuvre des sanctions de l'UA par les gouvernements africains qui l'ont accueilli (Kenya, Soudan, Congo-Brazzaville, Tchad, Gabon, Burkina Faso, Bénin). Néanmoins, les protestations de l'Union africaine ont parfois permis de bannir Michel Djotodia de certains sommets, comme celui organisé conjointement par la Conférence internationale sur la région des Grands lacs (CIRGL), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et l'UA à Pretoria début novembre 2013. Entretien de Crisis Group, cadre de l'UA, Addis-Abeba, novembre 2013. Quant à Paul Biya, il avait refusé que Michel Djotodia se rende au sommet des chefs d'Etat sur le golfe de Guinée en juin 2013 à Yaoundé.

²⁰ François Bozizé a entrepris une tournée africaine qui l'a récemment amené à séjourner à Addis-Abeba pour rechercher des appuis afin de tenter de reprendre le pouvoir à Bangui. Il a créé le Front pour le retour à l'ordre constitutionnel en Centrafrique (FROCCA), basé à Paris et coordonné par Lin Banoukepa, un avocat centrafricain exerçant en France. Depuis Paris, le FROCCA appelle la population centrafricaine à se soulever et « apporte son soutien aux mouvements anti-balaka ». Entretien de Crisis Group, membre du FROCCA, Paris, 18 octobre 2013.

²¹ Suite aux tensions religieuses en RCA, la communauté catholique Sant'Egidio a rédigé un Pacte républicain signé à la fois par le président de la transition, le Premier ministre et le président du CNT. En signant ce pacte, les autorités de transition s'engagent notamment à rétablir la sécurité dans le pays, à ouvrir un dialogue constructif entre les forces vives de la nation, à lutter contre la corruption et à bannir la violence comme un moyen de conquête du pouvoir. « Centrafrique : Sant'Egidio obtient la signature d'un pacte républicain », Radio Vatican, 8 novembre 2013.

²² Le nouveau code électoral centrafricain réitère l'interdiction pour Michel Djotodia et les membres du gouvernement de transition de se présenter aux prochaines élections. Il prévoit également que les membres de l'Autorité nationale des élections soient mandatés pour une période de sept ans et inamovibles.

l'occurrence le président du Congo-Brazzaville Denis Sassou-Nguesso.²³ Par ailleurs, aucune réforme ou restauration de l'Etat n'est possible tant que le rapport de force entre les autorités et la Seleka est en faveur de cette dernière. Michel Djotodia n'exerce plus aucun contrôle sur la majorité des combattants rebelles et les forces de sécurité en sont encore au stade embryonnaire. Les effectifs de gendarmerie et de police sont très limités et les tentatives de reconstruction de l'armée se sont heurtées à un manque de volonté politique et aux éléments de la Seleka qui ne veulent pas d'un retour des militaires de l'armée régulière dans la nouvelle armée.²⁴ Comble du paradoxe, en l'absence de forces armées centrafricaines, les unités Seleka endossent parfois l'uniforme de gendarme pour contenir les exactions de membres de la Seleka.²⁵

En dépit de certaines bonnes intentions, la dégradation de la situation sécuritaire consacre chaque jour davantage l'impuissance totale des autorités face à ce phénomène. Cette impuissance s'est manifestée au grand jour le 20 août 2013 lorsque de nombreux éléments de la Seleka, ignorant les consignes de Michel Djotodia et de la Micopax, ont décidé de lancer une opération punitive déguisée en opération de désarmement à Boy Rabe, un quartier de Bangui dont les habitants sont réputés proches de l'ancien président Bozizé. Ces opérations se sont soldées par un bilan humain très lourd et par de nombreux pillages.²⁶

L'incapacité des autorités de la transition à imposer des règles est évidente. Leurs appels au cantonnement et les opérations de désarmement de la Seleka menées conjointement par la Micopax et les policiers et gendarmes centrafricains ont jusque-là produit des résultats limités et n'ont en rien diminué la capacité de nuisance de la Seleka.²⁷ Alors que les caisses de l'Etat sont vides, que l'économie est au point mort et que les recettes fiscales sont insignifiantes, une conférence des donateurs est prévue pour maintenir le navire RCA à flots.

2. Le réveil tardif de la communauté internationale et la mise à l'épreuve de l'architecture de paix et de sécurité

Les promesses de l'après-coup d'Etat n'ont pas été tenues. Contrairement à leur engagement lors du sommet de N'Djamena, les pays de la région n'ont pas augmenté les effectifs de la Micopax à 2 000 hommes selon le calendrier prévu initialement et Paris a opté pour une présence désengagée en se contentant de sécuriser l'aéroport – qui est certes un cordon ombilical entre la RCA et le monde extérieur. De ce fait, la réponse au coup d'Etat s'est contentée d'être purement diplomatique : les membres du Groupe international de contact ont insisté auprès de Michel Djotodia pour qu'il respecte les principes de l'accord de Libreville (transition de dix-huit mois et interdiction aux membres du gouvernement de transition d'être candidats aux futures élections).²⁸

²³ « Centrafrique : la 2^{ème} tranche des fonds accordés par le Congo est disponible », *Journal de Bangui*, 4 octobre 2013.

²⁴ Les récents enlèvements et assassinats d'anciens militaires des Forces armées centrafricaines (FACA) à Bangui participent de cette stratégie des éléments de la Seleka d'éloigner les anciens soldats FACA désireux d'être réintégrés. Entretien téléphonique de Crisis Group, expert militaire, 18 novembre 2013.

²⁵ Entretien téléphonique de Crisis Group, expert militaire, 18 novembre 2013.

²⁶ « A Bangui, les seigneurs de guerre ont encore frappé », *Jeune Afrique*, 21 août 2013.

²⁷ A Bangui, au cours de l'opération de désarmement effectuée du 4 au 14 septembre, seulement 130 armes ont été saisies. « RCA : fin des opérations de désarmement », RFI, 16 septembre 2013.

²⁸ Entretiens téléphoniques de Crisis Group, membres du Groupe international de contact, mai, juin, juillet 2013.

Le développement de la violence à l'Ouest ainsi qu'à Bangui et l'inefficience de la Micopax ont conduit à une prise de conscience et à des réponses. L'Union africaine a été la première à réagir en annonçant une nouvelle mission (la Misca) en juillet²⁹ tandis qu'à la fin du mois d'août, sensibilisé par les ONG françaises sur place, le président Hollande évoquait le risque de somalisation et exhortait l'UA et les Nations unies à agir.³⁰ Dans la région, le Cameroun est le premier pays à subir le contrecoup de l'instabilité centrafricaine. Dans le sillage des réfugiés, un chef de guerre et des éléments de la Seleka ont pénétré sur le territoire camerounais, ce qui a induit des violences et des mesures de sécurité renforcées à l'Est.³¹ La Centrafrique a été véritablement mise sur l'agenda international en septembre lors de l'Assemblée générale des Nations unies. Sous l'impulsion de la France,³² la résolution 2121, adoptée le 10 octobre 2013, renforce et élargit le mandat du Bureau des Nations unies en Centrafrique (Binuca).

La dégradation de la situation sécuritaire met en évidence l'inefficience de la Misca, qui n'est que la Micopax sous un autre nom. Cette mission souffre de la rivalité institutionnelle entre l'UA et la CEEAC – de manière révélatrice, la transition officielle de la Micopax à la Misca prévue le 1^{er} août a été reculée au 19 décembre et la CEEAC a obtenu l'ensemble des postes de direction de la mission.³³ Alors que son mandat est bien défini, toutes les évaluations soulignent qu'elle n'a pas les moyens de remplir sa mission. Trois mois après sa création, cette force est encore en sous-effectif, sa composante civile est inexistante, son équipe dirigeante vient d'être nommée et l'intendance ne suit pas.³⁴ Pour le moment, le seul changement véritable de la Micopax à la Misca est l'augmentation sensible des effectifs, qui rend encore plus problématique le déficit logistique. Dans ces conditions, les chances de succès des deux premières missions définies dans le concept d'opération (la sécurisation de Bangui et de l'axe routier Bangui-Bouar-Garou-Bouali d'ici février 2014) semblent très minces.

Conscients que la Misca seule n'est pas en mesure de freiner la dynamique d'insécurité, la France évolue de sa position initiale – la présence désengagée – à l'idée

²⁹ Dans la continuité du mandat de la Micopax, la mission de la Misca est de contribuer à la « protection des civils et à la restauration de la sécurité et de l'ordre public, à travers la mise en œuvre de mesures appropriées, la stabilisation du pays et à la restauration de l'autorité de l'Etat centrafricain, la réforme et la restructuration du secteur de la défense et de la sécurité et la création de conditions propices à la fourniture d'une assistance humanitaire aux populations dans le besoin ». Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Addis-Abeba, 19 juillet 2013.

³⁰ « La France cherche à éviter la "somalisation" de la Centrafrique », *Le Monde*, 29 août 2013.

³¹ A la fin du mois de juillet, Abdoulaye Miskine, chef rebelle centrafricain du Front démocratique du peuple centrafricain (FDPC), a été arrêté au Cameroun. Plusieurs actes de violence imputables à des combattants centrafricains ont été commis à la frontière camerounaise ces derniers mois. « Un policier tué dans un poste frontière avec la RCA », *Cameroun Tribune*, 21 août 2013. « Cameroun-Insécurité transfrontalière : comprendre l'attaque de Gbiti à l'Est-Cameroun », *L'opinion*, 20 novembre 2013.

³² « Centrafrique : la France prête à s'investir », RFI, 21 septembre 2013.

³³ « Nomination de l'équipe dirigeante de la mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine », communiqué de presse du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Addis-Abeba, 22 novembre 2013.

³⁴ L'Union africaine a autorisé une force de 3 652 membres en juillet et la Misca compte seulement environ 2 589 hommes à la fin du mois d'octobre. Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Addis-Abeba, 19 juillet 2013. Les déficiences logistiques sont profondes, du manque d'équipement médical au manque de munitions. Pour plus de détails, lire « Report of the Secretary General on the Central African Republic pursuant to paragraph 22 of Security Council Resolution 2121 (2013) ». Ces déficiences sont aussi reconnues par l'UA. Entretien de Crisis Group, cadre de l'UA, Addis-Abeba, novembre 2013.

d'une contribution militaire au rétablissement de la sécurité révélée par François Hollande le 20 novembre 2013 puis confirmée par Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense français, qui a annoncé le renfort d'un peu moins d'un millier de soldats supplémentaires pour une période de six mois.³⁵ Américains et Britanniques, quant à eux, s'inquiètent de la montée des tensions interconfessionnelles et la CEEAC et l'UA lancent des appels pour plus de soutien.³⁶

III. **Un nouveau partenariat stratégique pour la paix en Centrafrique**

La Centrafrique est confrontée à trois défis : à court terme, restaurer la sécurité ; à moyen terme, mener à bien la transition ; à long terme, reconstruire l'Etat. La transition et la reconstruction de l'Etat ont pour préalable le retour d'une sécurité minimale. Compte tenu de la très faible efficacité de la Misca, la détérioration de la sécurité, notamment à Bangui, risque d'être plus rapide que la montée en puissance de la mission africaine. Une intervention en trois temps est nécessaire. Dans l'immédiat, une opération de sécurisation de Bangui par les forces de sécurité résiduelles centrafricaines, la Misca et des troupes françaises est impérative pour éviter une explosion de violence. Dans un second temps, la Misca devrait se renforcer grâce aux troupes africaines, à des appuis bilatéraux, à l'appui logistique onusien et à l'appui financier européen. Enfin, elle devrait rétablir l'ordre dans les zones de tensions et sécuriser les principaux axes routiers. Pierre angulaire de la transition, le rétablissement de l'ordre impose à lui seul une redéfinition du partenariat international actuel autour de la Misca.

A. *Une priorité : inverser la dynamique d'insécurité*

1. Première étape : rétablir l'ordre public à Bangui

L'urgence de la situation sécuritaire ne permet d'attendre ni un hypothétique renforcement de la Misca ni une opération onusienne dont l'horizon serait au mieux le printemps 2014.³⁷ Les troupes françaises doivent s'associer à la Misca pour lancer une opération internationale de sécurisation de Bangui. Les forces disponibles sur place doivent être renforcées par des unités basées à Libreville et engagées immédiatement pour rétablir l'ordre dans la capitale en appui des forces de sécurité nationale résiduelles.³⁸ Les forces françaises, la Misca et la police/gendarmerie centrafricaine doivent quadriller Bangui ensemble et procéder au désarmement de toute personne en possession d'une arme et de tout groupe armé non cantonné. Leurs patrouilles doivent être dotées d'un officier de police judiciaire pour procéder à des arrestations. Les gardes prévus pour sécuriser le Binuca contribueront à la stabilisation de Bangui

³⁵ « François Hollande appelle à agir en Centrafrique », *Le Nouvel Observateur*, 20 novembre 2013. « République centrafricaine : un millier de soldats français supplémentaire », *Le Monde*, 25 novembre 2013.

³⁶ Entretien téléphonique de Crisis Group, diplomate, Londres, novembre 2013 et courrier électronique de Crisis Group, analyste de la Commission américaine sur la liberté religieuse, octobre 2013. « Centrafrique : l'Afrique centrale augmente son investissement dans la Misca », RFI, 23 octobre 2013.

³⁷ Entretien de Crisis Group, ministre français des Affaires étrangères, Paris, octobre 2013.

³⁸ Ces dernières seraient d'environ 200 hommes à Bangui. Entretien téléphonique de Crisis Group, représentant de la société civile, Bangui, novembre 2013.

en couvrant le centre-ville et leur nombre devrait être augmenté pour sécuriser aussi l'aéroport afin de soulager les troupes françaises de cette tâche.

L'action de police de cette force internationale devra s'accompagner d'un contrôle des entrées et sorties de Bangui et d'un redéploiement coordonné de la police et la gendarmerie centrafricaines qui ont déjà repris possession de certains commissariats et doivent recevoir un appui de l'UE et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).³⁹ Cette action permettra aux services régaliens de reprendre en main la sécurité de la ville et d'assumer leur mission. En trois mois, grâce à l'appui de l'UE, le système de sécurité urbain devrait être rétabli et fonctionner de manière normale.

Concrètement, une telle opération impliquera :

- ❑ une annonce officielle par le gouvernement de transition et une coordination étroite avec les autorités urbaines (maire, chefs de quartier, responsables religieux, etc.) ;
- ❑ une résolution des Nations unies donnant un mandat sous chapitre 7 à la Misca et autorisant les forces françaises à contribuer au rétablissement de l'ordre ;
- ❑ la création d'un poste de commandement commun qui associe les forces françaises et les forces de sécurité centrafricaines sous l'égide de la Misca et dispose d'une interface avec les autorités locales centrafricaines ;
- ❑ un plan de redéploiement des forces de sécurité centrafricaines ;
- ❑ une capacité de patrouille nocturne et des moyens de communication adéquats ;
- ❑ une capacité de maintien de l'ordre pour faire face à d'éventuelles émeutes urbaine ;
et
- ❑ une augmentation du nombre de gardes onusiens initialement prévu.

Grâce à une communication institutionnelle bien faite et à une association étroite des autorités locales, cette opération aura l'avantage de relégitimer les autorités en place aux yeux des Banguissois et de renforcer les forces de sécurité urbaines en écartant les éléments de la Seleka. Après avoir été testée à Bangui, cette approche militaro-policière pourra être répliquée dans les autres centres urbains en proie à l'insécurité.

2. Seconde étape : rétablir l'ordre dans les zones de tensions et sécuriser les principaux axes routiers

Après Bangui, il convient de sécuriser les villes déjà victimes d'affrontements entre la Seleka et les anti-balakas et où les tensions entre chrétiens et musulmans sont vives ainsi que les villes d'intérêt économique qui sont en général aussi les lieux de concentration des services publics. Cette sécurisation d'agglomérations consistera à désarmer les anti-balaka et les éléments de la Seleka et doit aussi s'accompagner d'une sécurisation des axes routiers qui conduisent dans les villes choisies. Devraient être sécurisés en priorité les axes suivants : Bangui-frontière camerounaise ; Baoro-Berberati ; Bangui-Bossebele-Bossangoa-frontière tchadienne ; Bangui-Damara-Bambari-Bangassou-Bria ; et Bangui-Damara-Sibut-Ndele.

La sécurisation de l'axe routier avec le Cameroun – principale voie commerciale du pays – fait déjà partie du concept d'opération de la Misca mais elle devrait être complétée par d'autres routes essentielles. Cette opération ne doit pas s'inspirer des

³⁹ Entretien téléphonique de Crisis Group, membre de la délégation de l'UE à Bangui, novembre 2013.

déploiements en province tels que pratiqués par la Micopax jusqu'à présent (petits détachements installés à Ndele et Kaga Bandoro sans réelle capacité d'action). A l'inverse, les forces projetées doivent être capables de sécuriser la localité où elles sont stationnées mais aussi et surtout de quadriller la région alentour, en élargissant au fur et à mesure leur zone d'action.

Concrètement, une telle opération impliquera :

- ❑ une décentralisation du commandement et de la capacité d'action de la force ;
- ❑ quatre bataillons d'infanterie, chacun étant responsable d'une zone déterminée avec une base principale dans la localité choisie et des détachements secondaires déployés dans des localités environnantes ;
- ❑ des moyens terrestres conséquents dont des moyens blindés pour pouvoir être dissuasif et faire face à un durcissement de la situation ; et
- ❑ une force de réaction rapide et des moyens de transport aérien.

Au total, une force de 6 000 hommes serait nécessaire pour mener à bien cette opération qui permettra de faciliter la fourniture régulière d'aide humanitaire, le retour des déplacés qui sont en brousse, le redéploiement de l'administration et la relance des échanges économiques.⁴⁰

3. Ingénierie institutionnelle pour une Misca efficace

La première étape de cette intervention devrait permettre de gagner du temps pour une montée en puissance de la Misca. Cette opération urgente de rétablissement de l'ordre public ne peut être possible qu'avec un soutien résolu des renforts français bientôt sur place et un soutien logistique de l'armée française à la Misca. Ce soutien existait déjà pour la Micopax et devrait s'accroître rapidement pour accompagner l'opérationnalisation de la Misca. La montée en puissance de la Misca devrait s'effectuer en deux temps : dans un premier temps, celle-ci devrait atteindre les 3 600 hommes prévus par l'UA et, dans un second temps, elle devrait atteindre 6 000 hommes. Ainsi, les 40 millions d'appui prévus par les Etats-Unis pour accompagner la Misca pourraient entre autres servir au déploiement de troupes d'infanterie que le Burundi est disposé à fournir à la Misca.⁴¹ Ce soutien logistique bilatéral immédiat devrait être progressivement remplacé par un soutien logistique global fourni par les Nations unies qui fait actuellement l'objet de débat à New York.⁴² Par ailleurs, l'UE, qui a déjà financé l'essentiel du budget de la Micopax, et l'UA devraient trouver un accord afin que les fonds de l'UE soient transférés à l'Union africaine et que celle-ci puisse rapidement procéder au paiement des troupes de la Misca.

⁴⁰ Le chiffre de 6 000 hommes est celui avancé par les Nations unies et résulte aussi des évaluations de Crisis Group. Entretien de Crisis Group, expert militaire, Bangui, novembre 2013. « Centrafrique : l'ONU envisage d'envoyer 6 000 casques bleus », *La Presse*, 18 novembre 2013.

⁴¹ Le Burundi a fait une offre de troupes pour la Misca et les Etats-Unis envisagent de consacrer 40 millions de dollars à cette mission. « Le Burundi se prépare à envoyer des troupes en Centrafrique », RFI, 28 juillet 2013. « Support for the African Union International Support Mission in the Central African Republic », John Kerry, Washington, 20 novembre 2013. Le Rwanda a aussi fait une offre de troupes à l'UA. Entretien de Crisis Group, diplomate, Addis-Abeba, novembre 2013.

⁴² Dans le rapport que le Secrétaire général des Nations unies a présenté au Conseil de sécurité relatif aux différentes options de soutien des Nations unies à la Misca, quatre options concernent l'apport d'un soutien technique et logistique et la dernière option prévoit le déploiement d'une mission onusienne. « Report of the Secretary General », op. cit.

B. *Mesures complémentaires pour un environnement sécuritaire apaisé*

1. Lancer un programme de désarmement, démobilisation et réintégration de seconde génération

Les autorités de transition ont inclus le DDR dans leur feuille de route, ont créé un cadre institutionnel à cet effet et une stratégie a déjà été conçue avec l'appui des Nations unies.⁴³ Fondée sur une approche communautaire, elle propose un DDR en trois phases jusqu'à la fin de l'année 2014 et deux mesures d'urgence : le cantonnement et la création d'une commission spéciale chargée du rapatriement des combattants étrangers. Le cantonnement sera proposé aux groupes désarmés par les forces internationales qui ne se trouvent pas dans leur zone d'origine. Dans le cas des membres des groupes d'autodéfense qui sont des villageois, ceux-ci n'ont pas de raison d'être cantonnés et des activités génératrices de revenus seront proposées. Les combattants étrangers devraient être invités à retourner chez eux ou être désarmés et remis à leurs autorités. Pour le cantonnement, deux sites pilotes devraient rapidement être désignés – l'un à Bangui et l'autre en province. La sécurité de ces sites devrait être assurée par l'unité de gardes onusienne et, par conséquent, leurs effectifs devraient être ajustés en fonction du nombre de sites.

Pour pouvoir lancer rapidement le DDR, le montage institutionnel préconisé dans le précédent rapport de Crisis Group sur la crise centrafricaine reste d'actualité : cofinancement par l'UE et la Banque mondiale, mise en œuvre et sécurisation par les Nations unies et expertise technique fournie par la France aux Nations unies.

2. Soutenir la réconciliation interconfessionnelle

A la suite des violences entre musulmans et chrétiens, plusieurs réunions interconfessionnelles ont été organisées et la communauté de Sant'Egidio a parrainé le pacte républicain. Sous l'égide des Nations unies et avec l'appui financier de bailleurs, des initiatives de dialogue interreligieux (création de comités de paix mixtes) et des projets de reconstruction devraient être lancés dans les zones d'affrontement et plus particulièrement dans les villes où les chrétiens et les musulmans vivent maintenant séparément. Ces projets de reconstruction associeront et bénéficieront aux deux groupes religieux, ce qui permettra un rapprochement par communauté d'intérêt et évitera une division religieuse des localités.

3. Soutenir la commission mixte d'enquête et enquêter sur le pillage des ressources naturelles

Les partenaires internationaux devraient soutenir financièrement la commission mixte d'enquête créée en mai 2013 afin qu'elle ait les moyens d'enquêter en province. En liaison avec le Binuca qui est déjà chargé de documenter les exactions, cette commission devrait focaliser son travail sur les violations des droits de l'homme. Par ailleurs, étant donné les fortes suspicions de trafic de diamants et d'ivoire qui existent actuellement,⁴⁴ les Nations unies et les bailleurs devraient établir une équipe

⁴³ Le gouvernement de transition a créé un ministère du DDR ainsi que des comités stratégique et technique. Décret n°132 68 portant organisation et fonctionnement du ministère du programme DDR, Bangui, 15 juillet 2013 et décret n°133 38 portant nomination aux différents postes de responsabilité au ministère du programme DDR, Bangui, 16 septembre 2013.

⁴⁴ « At least 26 elephants massacred in world heritage site », WWF, Yaoundé, 10 mai 2013. La Centrafrique a été suspendue du Processus de Kimberley au mois de mai. Voir le rapport de Crisis Group, *République centrafricaine : les urgences de la transition*, op. cit.

d'enquêteurs chargés de mener des investigations sur le pillage des ressources naturelles du pays. En fonction des résultats de cette enquête, le Conseil de sécurité pourrait être conduit à prendre des sanctions (embargo, sanctions ciblées, etc.).

4. Déployer rapidement des équipes de reconstruction locale

La descente de la Seleka sur Bangui et les flambées de violence locale depuis mars ont abouti à la destruction complète des infrastructures de base (eau, écoles, services de santé, bâtiments administratifs). La fourniture de ces services faisant partie de la feuille de route du gouvernement et le redéploiement des préfets ayant débuté,⁴⁵ il convient de procéder à une reconstruction locale rapide de certaines agglomérations avec redéploiement simultané de l'administration.

Sous l'autorité du Premier ministre, une cellule réunissant les bailleurs, les Nations unies, les ministères concernés, les services de sécurité, un représentant des forces internationales et les acteurs humanitaires devrait identifier ces sites, les besoins à couvrir et déployer rapidement des équipes de reconstruction. Ce rétablissement des services de base induirait des créations d'emplois locaux, contribuerait au DDR, incarnerait le retour de l'Etat et aurait un effet stabilisateur. Il pourrait être financé par le fonds fiduciaire.⁴⁶ A ce titre, l'ONU devrait organiser un appel de fonds pour la RCA fondé sur un programme réaliste de reconstruction reposant sur la feuille de route du gouvernement.

IV. Conclusion

La situation actuelle en Centrafrique est un véritable test pour l'architecture de paix et de sécurité. Si les organisations africaines ont été capables de déployer une force, celle-ci n'est pas en mesure d'assumer pleinement sa mission. Il convient donc d'inventer un partenariat ad hoc et novateur avec les Nations unies, l'UE, les Etats-Unis et la France pour compenser dans l'urgence ce déficit de capacité. Plus de dix ans après la création de l'architecture de paix et de sécurité, force est de reconnaître qu'en Centrafrique la solution africaine que chacun appelle de ses vœux ne pourra se passer d'un appui extérieur plus intense et plus rapide.

Nairobi/Bruxelles, 2 décembre 2013

⁴⁵ Il s'agit des piliers 2 et 3 de la feuille de route.

⁴⁶ Il s'agit d'un fonds créé par les bailleurs de la RCA pour faire face à cette transition.

Annexe A: Carte de la République centrafricaine

