

Conférence « République centrafricaine : les défis de la reconstruction »,

Bruxelles, le 30 novembre 2015

COMPTE-RENDU DES DEBATS

ATTENDUS DE LA CONFÉRENCE

La conférence organisée par L'Observatoire de l'Afrique à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles le 30 novembre 2015, visait à encourager les échanges entre institutionnels européens, experts et praticiens du terrain, sur les enjeux de reconstruction en République centrafricaine.

A l'approche des élections présidentielles, (dont le premier tour est fixé au 27 décembre 2015), censées achever la période de transition, la conférence a été l'occasion de faire un bilan des actions entreprises par les partenaires et d'évoquer les perspectives d'évolution. Les trois table-rondes ont permis (i), de dresser un état des lieux et d'analyser les dynamiques de la crise centrafricaine, (ii), d'évoquer le bilan et les perspectives de l'action internationale et, (iii), de présenter de manière concrète le rôle et l'action de l'Union européenne dans la réponse à la crise.

I. POINT DE SITUATION ET ANALYSE DE LA CRISE

1. Aspects politiques

La RCA pâtit d'une **instabilité quasi-chronique depuis son indépendance et d'un système politique autoritaire, n'existant que « par le haut »** (Présidence, Primature, Assemblée nationale), qui a largement instrumentalisé les clivages Nord/Sud. En outre, on assiste à une remise en cause de la structuration du champ politique suite aux deux derniers coups de force, dont le dernier en 2013 a contribué à transformer la crise politique et sécuritaire en crise économique, humanitaire¹ et confessionnelle (le fait religieux n'ayant jusqu'à présent jamais polarisé le débat politique).

Dans ce contexte, **le bon déroulement du processus électoral doit faire face à plusieurs défis** : tout d'abord, l'insécurité à Bangui et dans l'arrière-pays² et la déstructuration de l'ex Séléka et des anti-Balaka, qui pourrait, d'une part, raviver les logiques de prédation habillées de revendications politiques et, d'autre part, alimenter les clivages confessionnels et violences communautaires. Les contraintes logistiques liées à la situation structurelle et conjoncturelle³

¹ Près d'un cinquième de la population est déplacée ou réfugiée

² Les ex-rebelles Séléka occupent le Nord, le Nord-Est et le Centre-Est. Les miliciens anti-Balaka sont quant à eux basés dans la capitale, l'Ouest et le Nord-Ouest du pays.

³ La désagrégation de l'appareil d'Etat, l'absence d'infrastructures routières, l'exode des populations, la persistance de zones de non-droit etc.

constituent le deuxième défi. Enfin, les dynamiques de recomposition et de morcellement de l'échiquier politique (notamment la baisse de l'influence des forces politiques traditionnelles et l'émergence de nouvelles structures politiques parfois issues de groupes armés), entravent la lisibilité des résultats. Le caractère ethno-régional des votes et la prise en compte de la fracture communautaire et confessionnelle pourraient cependant peser sur l'issue du scrutin. Par ailleurs, la sécurisation du scrutin et l'acceptation des résultats par les groupes armés constitueront un élément déterminant des prochaines évolutions.

La sortie de crise dépendra également de la capacité du futur élu à adopter sur le long terme une stratégie d'apaisement, d'ouverture politique et de restauration de l'État consistant notamment à : redéployer l'administration; réformer l'Etat; repenser la gestion territoriale; répondre aux défis du développement et de l'économie ; mettre un terme à l'impunité, et à la stigmatisation des minorités musulmanes. Il demeure par ailleurs nécessaire de mettre en place, avec l'appui de la communauté internationale, un processus DDR (désarmement/démobilisation/réintégration) s'appuyant sur des projets de réintégration/développement durables, et une RSS (réforme du secteur de la sécurité) en cohérence avec des objectifs politiques clairs.

2. Dynamiques religieuses et culturelles de la crise

Historiquement considérée comme l'un des principaux carrefours culturels de l'Afrique centrale, la Centrafrique est composée d'une mosaïque de groupes humains possédant une langue commune⁴. **Le recours à la violence est régulièrement utilisé comme mode de règlement des différends**, y compris au niveau politique, et touche plus particulièrement une jeune génération nombreuse et désœuvrée en raison du manque de perspectives économiques.

Si la crise actuelle ne découle pas d'un conflit religieux mais bien d'une crise politique, elle a été amplifiée par des données confessionnelles qui semblent resurgir à la faveur de contextes de crise, en raison notamment de l'instrumentalisation de l'ethnie et du religieux à des fins politiques au cours des dernières décennies: sous le régime du président François Bozizé, la "centrafricanité" des musulmans était déjà régulièrement remise en cause, engendrant un sentiment de stigmatisation et conduisant à plusieurs affrontements sanglants⁵. Par ailleurs, l'investissement de l'espace public par l'islam réformiste centrafricain via des associations et groupes de bienfaisance (notamment dans l'éducation et la santé), champs au demeurant laissés vacants par l'État, a contribué à alimenter les tensions dans certains quartiers où s'exerce une forte emprise des églises pentecôtistes les plus radicales.

Afin d'envisager une sortie de crise viable, il conviendrait pour les futures autorités centrafricaines, avec l'appui des partenaires internationaux, d'œuvrer sur le long terme à :

⁴ On compterait une majorité chrétienne très morcelée (un peu plus de 50% de protestants, et environ 30% de catholiques) ; 10% de musulmans et environ 5% d'animistes

⁵ L'idée répandue alors étant que les musulmans seraient des étrangers, avec une capacité financière traditionnellement plus importante que le reste de la population et pilleraient les ressources des « vrais centrafricains ».

- **encourager l'appropriation par les centrafricains d'un processus de réconciliation en s'appuyant sur les ressources du corps social susceptibles de jouer un rôle d'apaisement** (ONG, les radios, la Commission Justice et Paix, l'Association des femmes juristes ou l'Observatoire centrafricain des droits de l'homme, les institutions traditionnelles telles que les assemblées des anciens ou des sages etc.)
- **encourager la poursuite du dialogue interreligieux** (via les leaders des autorités religieuses)
- **lutter contre l'impunité** : outre la CPI, encourager la mise en place d'une justice transitionnelle, locale, sur tout le territoire
- **préserver la mémoire collective** : le patrimoine de la langue commune (le Sango) s'avère insuffisant, il conviendrait d'œuvrer à la démystification des représentations de l'autre et à la valorisation de nouveaux repères.

3. Aspects sécuritaires

L'intervention de la communauté internationale a conduit à la fragmentation progressive des rebelles, sans pour autant les désarmer, et à leur repli dans les zones dont ils sont culturellement proches et peuvent tirer profit. Tandis que Michel Djotodia et François Bozizé sont en exil et contestés, on observe la déstructuration de la Séléka qui se divise un peu plus lors du congrès de Ndélé (dès mai 2014), et met en place une coordination politique (FPRC)⁶. Le mouvement des anti-balaka, tente également une transformation en parti politique dès 2014 (PCUD)⁷, tandis que ses mouvements de l'ouest paraissent moins politisés.

Les revendications politiques servent d'alibi pour masquer les logiques de prédation afin de s'octroyer le contrôle des territoires et l'accès aux ressources et trafics. Cette dynamique alimente les querelles de leadership, la concurrence et les violences entre les groupes, et encourage des acteurs parfois secondaires à s'inviter aux tables de négociation pour mieux s'implanter dans l'arrière-pays.

Dans ce contexte, **les groupes armés tendent à s'enkyster et à se sanctuariser dans des zones qui se criminalisent**. Si certains peuvent trouver une issue, d'autres groupes imprévisibles pourraient encourager la reprise de la violence et l'instrumentalisation du fait religieux et nuire à la tenue des élections (exemple du FPRC de Noureddine Adam). La sortie de crise sera nécessairement conditionnée aux processus de DDR, RSS, et à la restauration de l'État de droit, qui constituent l'enjeu des prochains scrutins.

⁶ Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique

⁷ Parti centrafricain pour l'unité et le développement

II. L'ACTION INTERNATIONALE EN RÉPONSE A LA CRISE

1. L'action onusienne

L'action onusienne en Centrafrique pâtit quelque-peu de son organisation structurelle très centralisée qui l'enjoint à affecter les moyens et les budgets dans la capitale. Par ailleurs, la MINUSCA⁸, née de la fusion la MISCA⁹ et du BINUCA¹⁰, a dû composer avec **le manque de coordination entre les différents contingents** nouvellement intégrés (dont certains éléments ont été impliqués dans des accusations d'abus sexuels sans faire l'objet d'enquêtes), **les intérêts des pays voisins impliqués indirectement dans le conflit et la faiblesse des capacités logistiques**.

La tenue des élections présidentielles et législatives, (sécurisation et transparence), **constitue le premier défi à court terme**. A ce titre, si la mobilisation de la population (91 % des électeurs actuellement enregistrés) et le peu de soutien populaire aux initiatives des groupes armés à Bangui, témoigne d'une certaine volonté de renouveau parmi la population, l'enregistrement des électeurs dans les pays limitrophes pose toujours problème.

Dans ce contexte, **l'insécurité constitue le second défi**. Il apparaît nécessaire pour la MINUSCA d'adopter et d'afficher une stratégie claire en matière de processus DDR, connue de tous les acteurs (gouvernement et groupes armés). La mise en œuvre effective du pré-DDR garantirait une certaine forme de sécurisation « a minima » des élections. Par ailleurs, il conviendrait d'intégrer dans sa stratégie le facteur du contrôle des zones de ressources naturelles autour desquelles les groupes armés se sanctuarisent, afin d'éviter une concentration des moyens à Bangui.

Enfin, **la faiblesse des outils de l'Organisation pour lutter contre l'impunité à court terme** (telle que l'interdiction de voyager pour les responsables coupables d'exactions) limite l'efficacité de la réponse: l'action de la CPI, actuellement dans sa phase préliminaire d'enquêtes, s'inscrit en effet à long terme, tandis que la Cour pénale spéciale ne sera pas mise en place avant fin 2016. La proposition (demeurée sans suite) du Comité des sanctions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies d'instaurer une juridiction itinérante contribuerait à la restauration de la justice et de l'autorité de l'État sur certaines parties du territoire.

2. Bilan et perspectives de l'opération Sangaris

Le déploiement de l'opération Sangaris, lancée le 5 décembre 2013, s'est déroulé dans un contexte particulièrement difficile en raison notamment du caractère enclavé du pays, du manque de connaissance du territoire (excepté à Bangui), et de la difficulté à mesurer concrètement la capacité de nuisance de certains groupes armés (comme l'ex-Séléka). L'objectif à court terme de l'opération militaire française était de rétablir un minimum de sécurité afin de permettre le retour de l'aide humanitaire.

Si l'opération Sangaris est effectivement parvenue à répondre à cet objectif en créant ainsi les conditions nécessaires au déploiement des forces internationales, **la nature politique de la crise a rendu d'autant plus impérative l'inscription à long terme de l'opération au sein d'une approche globale** (politique, sécuritaire et économique), en synergie avec les partenaires locaux

⁸ Mission multidimensionnelle des Nations-Unies pour la stabilisation en Centrafrique

⁹ Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous l'égide de l'Union africaine

¹⁰ Bureau intégré des Nations-Unies en Centrafrique

et internationaux. A défaut de pouvoir s'appuyer sur les forces centrafricaines (gendarmes et forces armées), ce qui témoignait en outre de la faillite de l'État centrafricain, l'un des enseignements de l'opération a été l'efficacité de la coordination, d'une part, avec les forces africaines, permettant ainsi la montée en puissance et l'installation de la MISCA, et, d'autre part, avec la force opérationnelle de l'Union européenne (EUFOR RCA, lancée en avril 2014).

Dans le contexte actuel de tensions qui règne à Bangui, l'action de l'opération Sangaris doit **accompagner le processus de réconciliation qui s'inscrit dans le long terme** : notamment encourager le respect du processus électoral qui permettrait un retour à l'ordre constitutionnel, et soutenir la mise en place d'un processus de DDR sans forcément attendre la réforme du secteur de la sécurité.

3. Partenaires au développement : stabilisation et résistible reconstruction

La principale réponse financière des **partenaires internationaux à la crise centrafricaine ces dernières années a été d'accroître l'aide humanitaire au détriment de fait du développement**. Les principales contributions de l'aide au développement en 2013 proviennent en effet de l'appui budgétaire fourni par la CEEAC (Communauté économique des États d'Afrique centrale) et la CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale). Le montant de l'aide humanitaire sur les quatre dernières années s'élève à plus d'un milliard de dollars (mobilisés essentiellement en 2014 et 2015)¹¹.

Si la part conséquente accordée à l'aide humanitaire se justifie notamment par la prise en charge des populations déplacées et réfugiées, **cette polarisation des fonds engendre plusieurs problèmes** : tout d'abord, elle favorise un contexte de dépendance au demeurant soumis à la volatilité de l'assistance humanitaire, variant d'une année sur l'autre. Par ailleurs, elle entrave la réorientation des ressources sur des impératifs de développement structurels tout aussi urgents car conditionnant le retour de la sécurité (tels que le financement du processus DDR et de la RSS). Enfin, elle n'a pas d'impact sur la satisfaction des besoins primaires de la population (eau potable, soins, électricité, écoles).

La création du Fonds *Bêkou* par l'UE en 2014 témoigne de **la nécessité pour les partenaires internationaux d'axer davantage leurs efforts sur la résilience**, d'autant plus qu'ils ne pourront soutenir un coût biennuel de la protection civile, de l'opération de maintien de la paix, et du soutien budgétaire, d'un montant au moins équivalent au PIB annuel de la RCA. Cependant, il convient de souligner que c'est davantage la synergie et l'articulation des approches sectorielles de développement entre les bailleurs qui permettra d'assurer un développement durable, que la multiplicité des instruments mise en œuvre.

¹¹ Les principaux contributeurs étant les États-Unis et l'UE, avec respectivement 128,5 et 61,8 millions de dollars versés en 2014.

III. LE ROLE DE L'UNION EUROPÉENNE

1. L'action politique de l'UE

L'action politique de l'UE vise à faire de **la crise centrafricaine une priorité de l'agenda international afin de continuer à mobiliser les ressources.**

Adoptant **une approche globale alliant sécurité et développement, les actions entreprises entendent agir simultanément sur plusieurs volets** : tout d'abord en privilégiant un engagement actif au plan diplomatique (dialogue avec les nouvelles autorités de transition dès 2013 afin d'impliquer les acteurs centrafricains ; facilitation des rencontres entre les partenaires à l'origine du groupe international de contact sur la République centrafricaine ; organisation d'un sommet restreint UE/France/Union africaine etc.). L'Union européenne a par ailleurs lancé, d'une part, plusieurs projets d'appui sécuritaires (mission EUFOR RCA en avril 2014, suivie en mars 2015 de EUMAM RCA¹²) et, d'autre part, d'appui au développement, de soutien à la justice (lutte contre l'impunité), et d'assistance humanitaire (comprenant notamment un volet d'aide aux réfugiés centrafricains dans les pays voisins)¹³.

Si le processus électoral, qui bénéficie d'un apport financier substantiel de l'Union européenne, constitue le principal défi à court terme, il convient d'appréhender cette échéance davantage comme une étape du processus de réconciliation. L'action européenne doit en effet continuer à soutenir les engagements multisectoriels prioritaires en matière de sécurité (notamment la RSS et l'engagement d'un véritable processus DDR), de justice transitionnelle, et de cohésion sociale, qui constitue un facteur déterminant pour parvenir à une cohabitation pacifiée des communautés.

2. L'action militaire de la PSDC

Le lancement de la force opérationnelle de l'Union européenne EUFOR RCA en avril 2014, a permis de **relancer la politique de sécurité et défense commune (PSDC) sur le plan politique.** Établie sous procédure d'urgence et bénéficiant d'un volontarisme politique, la mission visait à monter une opération dite « de transition » destinée à appuyer les forces de la MISCA et préparer le déploiement de la MINUSCA à Bangui.

Le caractère multidimensionnel et l'approche européenne globale ont favorisé le succès de l'opération. Par ailleurs, **la coordination avec l'UE** (États-membres et institutions), et **la composition pertinente et équilibrée de la force** (commandement, éléments de coopération civilo-militaire, composante de gendarmerie etc.), ont permis notamment de faciliter les opérations sécuritaires en zone urbaine, de rétablir une certaine sécurité dans les arrondissements de la capitale les plus touchés par la criminalité (3^e et 5^e), et de soutenir l'action humanitaire.

Si le bilan est globalement positif, la mise en place d'EUFOR RCA témoigne néanmoins de **l'échec des *Battle group* permanents** (forces conçues comme un outil de gestion de crise de l'UE

¹² Mission militaire européenne de conseil et de formation auprès du ministère centrafricain de la défense, destinée à appuyer la restructuration des forces armées centrafricaines (FACA)

¹³ La Délégation de l'Union européenne étant restée opérationnelle durant toute la crise, les programmes de coopération, bien que ralentis, ont pu être poursuivis.

créées dans le cadre de la PSDC), rappelant que la question demeure éminemment politique. EUFOR a par ailleurs rappelé la nécessité de **réformer le mode de financement des opérations de l'UE afin d'améliorer l'efficacité de l'approche globale** (élargir le périmètre couvert par les coûts communs, adapter le processus à la procédure d'urgence, et organiser la porosité entre financements des Etats-membres et de la Commission). Enfin, **les contraintes structurelles de l'UE freinent la mise en place d'outils de réponse ambitieux** : la mission de conseil EUMAM pâtit, à ce titre, de la frilosité des États-membres en matière de contributions, du manque de stratégie claire sur la mise en œuvre du DDR et de la RSS, et de l'absence de coordination des agendas entre les acteurs internationaux **Il conviendrait de concilier davantage les approches globales et d'encourager la synergie entre les acteurs.**

3. L'action du Fonds fiduciaire européen pour la Centrafrique (Fonds Bêkou)

La création du Fonds Bêkou en juillet 2014 témoigne de l'engagement concret de l'UE en Centrafrique et de sa capacité à adapter sa réponse à des contextes de crise particulièrement complexes. La crise paralysant le déploiement des instruments classiques de développement, la communauté internationale a rapidement convenu de la nécessité de fournir une réponse flexible combinant la mise en place d'actions susceptibles de répondre à l'urgence humanitaire à court terme, et de projets de développement destinés à renforcer les capacités centrafricaines sur le long terme¹⁴. Le mandat du Fonds, dont les zones d'intervention couvrent une grande partie du territoire, est axé sur la résilience selon cinq grands domaines d'action: les services de base ; les secteurs sociaux ; les réponses à la crise des réfugiés ; la création d'emploi, et les infrastructures.

L'efficacité de l'instrument réside principalement dans la rapidité de sa mise en œuvre, contrairement à d'autres instruments classiques (5 à 7 mois entre l'enregistrement des fonds et leur décaissement): en effet, le Fonds n'étant pas soumis à la Convention de Cotonou (l'accord conclu en 2000 entre l'UE et les États d'Afrique), mais directement géré par la Commission européenne, il permet de s'affranchir de certaines contraintes administratives : 400 000 personnes ont pu bénéficier du mécanisme et 73,9 millions d'euros sur les 74 millions dotés ont déjà été engagés. Cette rapidité de mise en œuvre suscite également l'adhésion des partenaires centrafricains, qui ont participé à l'établissement des textes du Fonds et contribuent à l'élaboration des projets de long terme¹⁵.

Concernant les perspectives, **la personnalité et l'implication des nouveaux dirigeants issus des prochains scrutins constitueront un enjeu pour la mise en œuvre des futurs projets du Fonds** (le lancement d'un programme de relance économique et d'autonomisation des acteurs économiques centrafricains, est à ce titre attendu pour fin 2015/début 2016). Par ailleurs, **le Fonds devrait bénéficier d'une augmentation du financement des contributeurs** (notamment allemands).

¹⁴ Grâce notamment aux enseignements tirés de la gestion internationale des crises en Haïti et Côte d'Ivoire, où la réponse avait manqué cruellement de coordination et de rapidité.

¹⁵ Par exemple, le projet d'appui sectoriel à la santé a été élaboré conjointement avec les districts