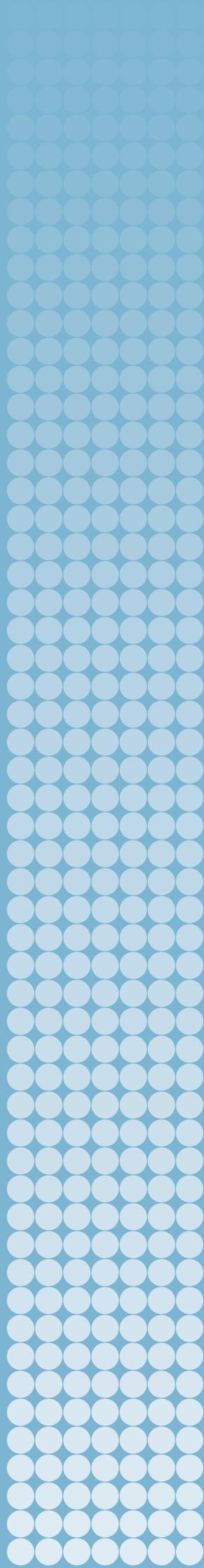


VERS UNE STABILITÉ LÉGITIME EN RCA ET EN RDC : HYPOTHÈSES EXTÉRIEURES ET PERSPECTIVES LOCALES

Rapport de politique

JAIR VAN DER LIJN, TIM GLAWION ET
NIKKI DE ZWAAN



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

SIPRI is an independent international institute dedicated to research into conflict, armaments, arms control and disarmament. Established in 1966, SIPRI provides data, analysis and recommendations, based on open sources, to policymakers, researchers, media and the interested public.

The Governing Board is not responsible for the views expressed in the publications of the Institute.

GOVERNING BOARD

Ambassador Jan Eliasson, Chair (Sweden)
Dr Dewi Fortuna Anwar (Indonesia)
Dr Vladimir Baranovsky (Russia)
Espen Barth Eide (Norway)
Jean-Marie Guéhenno (France)
Dr Radha Kumar (India)
Dr Patricia Lewis (Ireland/United Kingdom)
Dr Jessica Tuchman Mathews (United States)

DIRECTOR

Dan Smith (United Kingdom)



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

Signalistgatan 9
SE-169 70 Solna, Sweden
Telephone: +46 8 655 97 00
Email: sipri@sipri.org
Internet: www.sipri.org

VERS UNE STABILITÉ LÉGITIME EN RCA ET EN RDC : HYPOTHÈSES EXTÉRIEURES ET PERSPECTIVES LOCALES

Rapport de politique

JAIR VAN DER LIJN, TIM GLAWION ET
NIKKI DE ZWAAN

Septembre 2019



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**



Note des auteurs

Le présent document s'inscrit dans une série de trois articles comprenant deux études de politiques et un rapport sur ces politiques qui synthétise les deux études. Les deux autres documents de cette série s'intitulent : *Garantir la stabilité légitime en RCA : hypothèses externes et perspectives locales* (étude de politique) et *Garantir la stabilité légitime en RDC : hypothèses externes et perspectives locales* (étude de politique).

La recherche pour ce travail a été réalisée en coopération avec Cordaid, une organisation humanitaire et de développement œuvrant pour l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion. Cordaid intervient dans les régions les plus fragiles et les plus touchées par le conflit, dont la République centrafricaine et la République démocratique du Congo. Le programme Sécurité et justice de Cordaid est axé sur l'amélioration de l'accès à des services de justice et de sécurité efficaces, responsables et inclusifs (par des approches de financement axées sur les résultats), en veillant à ce que les femmes et les jeunes puissent participer de manière significative aux processus de paix et de gouvernance, et en renforçant la capacité de la société civile à faire pression et à plaider pour un changement positif.

Ce projet a bénéficié du soutien financier de NWO-WOTRO, à la demande du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, et a été mis au point en étroite collaboration avec la plateforme de connaissances Sécurité et État de droit.

Table des matières

<i>Abréviations</i>	iv
I. Introduction	1
II. État actuel des connaissances et concepts analytiques	2
III. Méthodologie	3
IV. Présentation des cas examinés	5
République centrafricaine	5
Province du Sud-Kivu	7
V. Quel est le rôle de l'État?	9
Perspectives sur le terrain	9
Similarités et divergences : risques et opportunités	10
VI. Comment assurer la sécurité et la justice ?	12
Perspectives sur le terrain	12
Similarités et divergences : risques et opportunités	13
VII. Qui devrait faire partie du contrat social ?	15
Perspectives sur le terrain	15
Similarités et divergences : risques et opportunités	16
VIII. Conclusions	17
Gérer les divergences, les similitudes, les risques et les opportunités	18
Figure 1.1. Relation triangulaire des interventions	18
Tableau 1.1. Typologie des cinq configurations possibles de la relation triangulaire d'intervention	19
IX. Recommandations en matière de politique	21

Abréviations

ANR	Agence nationale des renseignements
CLSP	Comités locaux pour la sécurité de proximité
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
FACA	Forces armées centrafricaines
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FPRC	Front Populaire pour la Renaissance de la Centrafrique
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine
MONUSCO	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
PNC	Police Nationale Congolaise
RCA	République centrafricaine
RDC	République du Congo
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
UPC	Unité pour la Paix en Centrafrique
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (agence de coopération internationale de l'association des communes néerlandaises)

I. Introduction

Les interventions de stabilisation externes ont souvent des effets imprévus sur les dynamiques locales en termes de légitimité de l'État et d'inclusivité. Ceci affecte les perspectives de « stabilité légitime ». Le processus par lequel ces interventions externes et les acteurs locaux interagissent et produisent de nouveaux résultats positifs ou négatifs, souvent non planifiés, est appelé « friction ».¹ Le projet faisant l'objet du présent rapport de synthèse a exploré les hypothèses qui sous-tendent de telles interventions de la part d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI) et des opérations de paix de l'ONU dans le domaine de la sécurité et de la justice, et les a comparées aux perceptions et expériences des populations locales et des principales parties prenantes, telles que les autorités publiques, les politiciens, les dirigeants locaux, les représentants de la société civile et les dirigeants des groupes armés. Ce rapport décompose les similitudes et les différences entre les buts et objectifs des intervenants externes et les désirs des communautés locales et des principales parties prenantes.

L'hypothèse dominante dans le discours politique international en matière de développement, illustrée dans l'Objectif de développement durable 16 et le Programme de consolidation de la paix, est que le renforcement de la capacité d'un État à assurer la sécurité et la justice de tous conduit à un contrat social plus fort dans lequel les gouvernements gagnent en légitimité populaire, laquelle contribue à la stabilité légitime.² De même, les opérations de paix de l'ONU, initialement déployées conformément aux principes de maintien de la paix de l'ONU (consentement des parties, impartialité et non-recours à la force sauf en cas de légitime défense et de défense du mandat) ont étendu ces principes au cours des deux dernières décennies et se voient confier de plus en plus de mandats pour appuyer et renforcer les institutions gouvernementales et étendre l'autorité de l'État.³ Cependant, durant et souvent aussi après les conflits, les parties prenantes ne partagent pas un même point de vue sur la nature du contrat social. Par conséquent, le renforcement de l'État ne conduit pas nécessairement à une plus grande stabilité et peut ne pas être perçu comme légitime. De plus, étant donné que les populations sont souvent également divisées, il est souvent difficile de mettre en œuvre un objectif axé sur les besoins de la communauté (approche tentée par de nombreuses ONGI) ou une approche centrée sur l'individu, l'un des concepts les plus récents des opérations de paix de l'ONU.⁴

Compte tenu de ces questions, ce projet de recherche visait à comprendre les hypothèses formulées par des intervenants extérieurs au sujet des services de sécurité et de justice, et à les mettre en contraste avec les désirs et les souhaits de la population locale concernant le contrat social. L'analyse examine les divergences et les similitudes entre les hypothèses des intervenants externes et les perceptions et expériences des popula-

¹ Millar, G., Van der Lijn, J. et Verkoren, W., 'Peacebuilding plans and local reconfigurations: Frictions between imported processes and indigenous practices', *International Peacekeeping*, vol. 20, no. 2 (2013), pp. 137-43 ; et Björkdahl, A. et al. (eds), *Peacebuilding and Friction: Global and Local Encounters in Post-conflict Societies* (Routledge: London and New York, 2016).

² Nations Unies, Assemblée générale, Transformer notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030, A/RES/70/1, 21 octobre 2015 ; et Nations Unies, Assemblée générale et Conseil de sécurité, Consolidation de la paix et maintien de la paix – Rapport du Secrétaire général, A/72/707-S/2018/4318, janvier 2018.

³ Les principes du maintien de la paix ont été formulés pour la première fois dans le rapport du Secrétaire général de l'ONU, Kurt Waldheim, sur la création de la deuxième Force d'urgence des Nations Unies (FUNU II). Voir Nations Unies, Conseil de sécurité, Consolidation de la paix et maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 340 (1973) du Conseil de sécurité, S/11052/Rev.1, 27 octobre 1973 ; et De Coning, C. et al., "Towards more people-centric peace operations: From "extension of state authority" to "strengthening inclusive state-society relations", *Stability: International Journal of Security & Development*, vol. 4, no. 1 (2015), Art. 49, pp. 1-13.

⁴ Nations Unies, Assemblée générale et Conseil de sécurité, « Lettres identiques datées du 17 juin 2015, adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général », A/70/95-S/2015/446, 17 juin 2015.

tions locales et des principales parties prenantes, ainsi que les risques et opportunités liés à la réalisation de la stabilité légitime qui en résulte.

Ce rapport de synthèse fournit d'abord un bref aperçu des débats existants sur le sujet et décrit la méthodologie utilisée pour le projet. Sur la base de deux études de cas en République centrafricaine (RCA) et dans la province du Sud-Kivu en République démocratique du Congo (RDC), ce document examine les divergences, les similitudes, les risques et les opportunités identifiés en ce qui concerne le rôle de l'État, la sécurité et la justice, l'inclusion et le contrat social. Ses recommandations visent à fournir des conseils sur la meilleure façon d'identifier, de prendre en compte et de gérer les risques et les opportunités identifiés. Le rapport de synthèse rassemble les résultats des deux études de cas, publiées séparément.

II. État actuel des connaissances et concepts analytiques

Un problème fondamental de société est que, lorsque les êtres humains interagissent, il existe toujours un potentiel de violence. D'Aristote à Montesquieu, les philosophes politiques ont discuté des moyens de surmonter une éventuelle « guerre de tous contre tous », déclenchant ainsi une discussion continue sur le contrat social. Max Weber, dont le travail se base sur les réflexions de Georg Jellinek, a façonné la vision occidentale sur la définition d'un contrat social effectif : un État avec un territoire délimité, une population spécifique et un monopole sur le recours légitime à la force.⁵ Le statut d'État est une anomalie historique plutôt qu'un état final typique de la société humaine.⁶ Alors que certains auteurs ont qualifié les systèmes non étatiques de déficients, c'est-à-dire d'États « défaillants » ou « faibles », d'autres spécialistes préfèrent examiner leur fonctionnement tel quel, plutôt que par rapport à un idéal d'État wébérien. David K. Leonard, par exemple, a réfléchi à la manière dont les contrats sociaux peuvent être formés, même aujourd'hui, non seulement entre individus, mais également entre groupes de population.⁷ En collaboration avec Mohamad S. Samantar, il a exploré la situation en Somalie, qui est souvent décrite en tant qu'« État défaillant », et a constaté que les personnes peuvent rechercher la sécurité dans leur groupe de parents et que des contrats sont souvent passés entre représentants de clan plutôt qu'avec la population en général.⁸

Un enjeu clé du contrat social est la fourniture de la sécurité – et de façon plus générale, la production d'un sentiment de justice – afin d'avoir la légitimité nécessaire pour que les personnes continuent à respecter le contrat. Les institutions de l'État auront du mal à mobiliser le soutien du public si elles ne peuvent pas assurer la sécurité.⁹ La manière typique d'un État moderne d'assurer la sécurité et la justice consiste à monopoliser le recours légitime à la force.¹⁰ L'État doit continuellement prouver sa priorité en matière de recours à la violence.¹¹ Cependant, il peut rapidement dépasser ce

⁵ Weber, M., 'Die drei reinen typen der legitimen herrschaft' [Les trois types purs de règles légitimes], ed. J. Winckelmann, *Gesammelte Aufsätze Zur Wissenschaftslehre* (J. C. B Mohr: Tübingen, 1988/1922), pp. 475–88.

⁶ Von Trotha, T., 'Vom wandel des gewaltmonopols oder der aufstieg der präventiven sicherheitsordnung' [Sur les modifications du monopole sur le recours à la force ou la montée de l'ordre de sécurité préventif], *Kriminologisches Journal*, vol. 42, no. 3 (2010), pp. 218–35.

⁷ Leonard, D. K., 'Social contracts, networks and security in tropical African conflict states: An overview', *IDS Bulletin*, vol. 44, no. 1 (2013), pp. 1–14.

⁸ Leonard, D. K. et Samantar, M. S., 'What does the Somali experience teach us about the social contract and the state?', *Development and Change*, vol. 42, no. 2 (2011), pp. 559–84.

⁹ Migdal, J. S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton University Press: Princeton, NJ, 1988), p. 288.

¹⁰ Von Trotha, T., 'Jenseits des staates: Neue formen politischer herrschaft' [Au-delà de l'État : nouvelles formes de domination politique], eds J. E. Akude et al., *Politische Herrschaft Jenseits Des Staates: Zur Transformation Von Legitimität in Geschichte Und Gegenwart* (VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 2011), pp. 26, 46.

¹¹ Koloma Beck, T. et Schlichte, K., *Theorien Der Gewalt Zur Einführung* [Introduction aux théories de la violence] (Junius: Hamburg, 2014), p. 20.

qui est socialement acceptable en termes de violence relative et devenir lui-même une menace pour la sécurité des personnes.¹² Andreas Mehler, par exemple, a constaté que les forces de sécurité de l'État faisaient plus souvent partie du problème que de la solution aux préoccupations de sécurité en Afrique.¹³ Lors de l'examen de la sécurité et de la justice, il est donc important d'aller au-delà de la survie d'un régime centré sur un État et de souligner comment ces aspects sont perçus en utilisant une approche consultative.¹⁴

Pour de nombreux acteurs du monde politique, le renforcement de l'État reste un moyen privilégié d'assurer la sécurité et la justice.¹⁵ Les opérations de paix s'éloignent de la consolidation de la paix et de l'État, et se concentrent davantage sur les capacités de sécurité dans le cadre d'une nouvelle notion de « stabilisation ».¹⁶ Les opérations de paix de l'ONU en RCA et en RDC suivent cette logique. Elles appliquent l'idée de « guerre de pacification » selon laquelle une puissance étrangère tente de monopoliser l'usage de la force entre les mains d'une institution étatique légitime.¹⁷ De telles interventions de stabilisation risquent de renforcer les forces du statu quo et d'enraciner les régimes autocratiques.¹⁸

Cette étude examine le contrat social dans une perspective critique concernant des hypothèses directives et consultatives sur la manière dont la sécurité et la justice peuvent, ou devraient, être mises en œuvre en RCA et dans la province du Sud-Kivu. Cette étude reconnaît que les populations ne sont pas seulement des destinataires, mais des participants à la formation des institutions de l'État.¹⁹ Elle reconnaît également que les processus « chaotiques » perçus ou l'étiquette de « crise » dans ces deux pays déchirés par des conflits font partie de ce qui façonne l'État et ses structures de pouvoir.²⁰ Cette étude analyse donc tous les acteurs de la sécurité impliqués à différents niveaux pour observer en quoi leurs diverses mesures de maintien de l'ordre affectent les habitudes des autres acteurs et la perception de la sécurité des personnes.²¹

III. Méthodologie

Cette étude comprenait deux études de cas : l'une en RCA et l'autre dans la province du Sud-Kivu en RDC. Les deux régions ont des tailles de population relativement similaires, 4,7 et 5,7 millions d'habitants respectivement, mais la RCA correspond à environ dix fois la superficie de la province du Sud-Kivu (622 984 km² contre 65 070 km²). Les deux régions ont une histoire de conflits violents et comptent avec la présence

¹² Von Trotha, T., 'Die Präventive Sicherheitsordnung', ed. W. Ruf, *Politische Ökonomie Der Gewalt: Staatszerfall Und Die Privatisierung Von Gewalt Und Krieg* (VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 2003), pp. 51–75.

¹³ Mehler, A., *The Production of Insecurity by African Security Forces: Insights from Liberia and the Central African Republic* (GIGA Working Papers, 2009), p. 7.

¹⁴ Randeria, S., 'Jenseits von soziologie und soziokultureller anthropologie: Zur ortsbestimmung der nichtwestlichen welt in einer zukünftigen sozialtheorie' [Au-delà de la sociologie et de l'anthropologie socioculturelle : sur la position du monde non occidental dans une future théorie sociale], *Soziale Welt*, vol. 50 (1999), pp. 373–82 ; et Hönke, J. et Müller, M.-M., 'Governing (in)security in a postcolonial world: Transnational entanglements and the worldliness of "local" practice', *Security Dialogue*, vol. 43, no. 5 (2012), pp. 383–401.

¹⁵ Consulter par exemple : Fukuyama, F., "'Stateness" first', *Journal of Democracy*, vol. 16, no. 1 (2005), pp. 84–88.

¹⁶ Karlsrud, J., 'From liberal peacebuilding to stabilization and counterterrorism', *International Peacekeeping*, vol. 26, no. 1 (2019), pp. 1–21.

¹⁷ Von Trotha, T., 'Jenseits Des Staates: Neue Formen Politischer Herrschaft' [Au-delà de l'État : nouvelles formes de domination politique], 2011, p. 41f.

¹⁸ Schneekener, U., 'Unintended consequences of international statebuilding', eds C. Daase and C. Friesendorf, *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences* (London and New York: Routledge, 2010), pp. 62–81.

¹⁹ Meagher, K., 'The strength of weak states? Non-state security forces and hybrid governance in Africa', *Development and Change*, vol. 43, no. 5 (2012), pp. 1073–1101

²⁰ Kalyvas, S. N., Shapiro, I. et Masoud, T. (eds), *Order, Conflict and Violence* (Cambridge University Press: Cambridge, 2008).

²¹ Glawion, T., *The Security Arena in Africa: Local Order-making in the CAR, Somaliland and South Sudan* (Cambridge University Press: Cambridge, forthcoming).

d'opérations de paix, et toutes deux accueillent actuellement une opération de paix de l'ONU – la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) et la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Bien que ces deux études de cas ne permettent pas d'extrapolation ni de généralisation, elles fournissent néanmoins des informations pertinentes applicables à d'autres régions.

Chaque étude de cas a examiné les buts et objectifs des intervenants externes – l'opération de paix de l'ONU et deux ONGI. En République centrafricaine, il s'agit de la MINUSCA, de CORDAID et de Plan International, tandis que dans la province du Sud-Kivu, il s'agit de la MONUSCO, de CORDAID et de VNG International (l'agence de coopération internationale de l'Association des municipalités néerlandaises). Outre des recherches documentaires sur les documents politiques et la littérature les plus pertinents, plus de 20 entretiens ont été menés en RCA et près de 30 entretiens dans la province du Sud-Kivu avec des représentants clés des missions de l'ONU et des ONGI de janvier à juin 2019.

Dans les deux cas, les désirs de la population locale et des principaux acteurs locaux ont également été examinés dans quatre localités, qui avaient été soigneusement sélectionnées pour présenter au mieux une vue d'ensemble. Si ces études ne sont peut-être pas représentatives de l'ensemble de la RCA et de la province du Sud-Kivu, elles contiennent cependant une vaste gamme d'expériences vécues. En RCA, les quatre localités étaient les suivantes :

- Mbaïki, sous le contrôle du gouvernement tout au long de la crise ;
- Ndélé, qui a été sous le contrôle des rebelles tout au long de la crise et est actuellement aux mains du Front populaire pour la Renaissance de la Centrafrique (FPRC) ;
- Bambari, ville contestée dont la MINUSCA et le gouvernement contrôlent une partie, tandis que l'autre reste fortement infiltrée par le groupe Unité pour la paix en Centrafrique (UPC) ; et
- Bangassou, qui a connu un pic de violence en 2017 et est actuellement tendue mais calme et contrôlée par le gouvernement.

Dans la province du Sud-Kivu, les quatre localités ont été sélectionnées de la même manière :

- Bushwira, un territoire de Kabare, est une région généralement calme qui n'a pratiquement connu aucun conflit ;
- Sange, un territoire d'Uvira, a été touché par le conflit au Burundi car des troupes rebelles et gouvernementales burundaises sont régulièrement actives, ainsi que des groupes armés congolais ;
- Kipupu, un territoire de Mwenga, est une zone contestée où l'État est présent mais des groupes armés opèrent à proximité ; et
- Kanyula, un territoire de Walungu, une zone post-conflit.

L'étendue de la présence de l'ONU et des ONGI dans chacune des localités de la RCA et de la province du Sud-Kivu était variable. Certaines ont reçu plus d'attention internationale que d'autres. Cependant, dans les quatre localités de la province du Sud-Kivu, la présence internationale de la MONUSCO et des ONGI est relativement limitée, de même que la présence de la société civile locale.

Au total, environ 480 courtes interviews ont eu lieu entre février et avril 2019. Dans chaque localité, une soixantaine de personnes ont été interviewées, chacune sélectionnée au hasard dans la rue, à la fois en ville et en dehors de la zone urbaine. Outre

des questions sur leurs propres antécédents et une enquête de contrôle sur la situation actuelle en matière de sécurité et de justice, les personnes ont été interrogées sur une série de questions ouvertes sur la gouvernance, la sécurité et la justice, ainsi que sur le contrat social dans leur « village idéal ». Alors que ces questions cherchaient à révéler les désirs et les souhaits des personnes interrogées pour l'avenir, celles-ci ont souvent répondu aux questions en gardant à l'esprit la situation actuelle. Les entretiens ont été menés par les partenaires de la société civile de CORDAID dans les langues locales et enregistrés sur des tablettes. En RCA, les partenaires suivants ont participé : Cercle, Maison Prisca, Flamboyant et une équipe d'Aristide Oula avec Igor Acko. En RDC, il s'agissait de : SOS Information Juridique Multisectorielle (SOS IJM) et Action pour le développement et la paix endogènes (ADEPAE). Les entretiens ont ensuite été transcrits et traduits en français. D'avril à juin 2019, les résultats des entretiens ont été examinés lors de réunions de groupes de discussion afin d'obtenir des explications supplémentaires et d'effectuer une triangulation. En outre, de février à avril 2019, plus d'une trentaine de parties prenantes clés – parmi les autorités publiques, les politiciens, les dirigeants locaux, les représentants de la société civile et les groupes armés – en République centrafricaine et près d'une quarantaine de personnes dans la province du Sud-Kivu ont été interrogées par des chercheurs locaux pour obtenir une compréhension générale et réaliser une triangulation. Ces entretiens ont été menés par Igor Acko et Sylvain Batianga-Kinzi en RCA, ainsi que par quatre chercheurs du groupe d'études sur les conflits et la sécurité humaine (GEC-SH): Elisée Cirhuza, Éric Batumike Banyanga, Christian Chiza Kashura et Oscar Dunia Abedi. Les chercheurs locaux ont également participé aux réunions des groupes de discussion et ont guidé les partenaires de CORDAID dans la conduite du processus d'entretien.

Par la suite, afin de discuter des opportunités et des risques découlant des similitudes et des divergences entre les buts et objectifs des intervenants externes et les désirs des communautés locales, des « laboratoires de politiques » ont été organisés à Bangui et à Goma, dans la province du Nord-Kivu, en mai et juin 2019. Ces conversations, organisées à la façon de groupes de discussion, sur les implications politiques des résultats préliminaires ont inclus les chercheurs locaux et des utilisateurs finaux potentiels de l'étude, en particulier l'opération de paix de l'ONU et les ONGI examinées dans le contexte de cette étude. Des entretiens supplémentaires ont été organisés avec des représentants d'intervenants externes qui n'ont pas pu participer au laboratoire de politiques. Cela a impliqué une autre réunion à Bukavu, dans la province du Sud-Kivu.

IV. Présentation des cas examinés

République centrafricaine

Le général François Bozizé a pris le pouvoir lors d'un coup d'État en 2003. Il a survécu à de multiples rébellions grâce à l'aide de la France, d'opérations de paix et de mercenaires de la RDC et du Tchad. En 2012, les groupes rebelles les plus puissants ont uni leurs forces dans la rébellion de la Séléka. Compte tenu de sa propre expérience des coups d'État militaires, Bozizé avait laissé les forces armées (Forces armées centrafricaines, FACA) sous-financées et par conséquent très faibles. L'alliance Séléka a saisi l'occasion pour prendre le pouvoir en 2013. Toutefois, son régime a été brutal, ce qui a provoqué une résistance à grande échelle dans tout le pays et son renversement par des groupes de milices, plus communément appelés les « anti-balaka ». La Séléka s'est ensuite scindée de nouveau en différents groupes, dont le FPRC et l'UPC sont les deux

plus importants.²² Un gouvernement de transition a été mis en place en janvier 2014, jusqu'à ce que l'ordre constitutionnel soit rétabli en 2016 sous un gouvernement élu et dirigé par le président Faustin Archange Touadéra.²³ Sous les auspices de l'Union africaine, le gouvernement centrafricain et 14 groupes armés ont négocié un accord de paix à Khartoum, signé le 6 février 2019, mais plusieurs centaines de violations de cet accord ont déjà été enregistrées.²⁴

L'État en RCA est extrêmement faible. Il n'y a jamais eu de monopole d'État sur l'usage légitime de la force dans le pays, et il est souvent suggéré que l'État ne s'étend pas au-delà des limites de la ville de Bangui. Le nord-est du pays est de facto dirigé par des groupes dissidents de la Séléka. Ailleurs, des groupes armés de pays voisins, tels que l'Armée de résistance du Seigneur, parcourent régulièrement le territoire. De fait, de nombreuses régions sont coupées de Bangui et séparées les unes des autres, en raison d'une infrastructure limitée et du fait que d'importants axes de transport sont contrôlés par des groupes armés.²⁵ Plus d'un million de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur du pays attendent de pouvoir bénéficier des conditions de sécurité nécessaires à leur retour. La société est de plus en plus divisée en fonction des identités locales liées au clan, à la religion et à l'activité économique.

Le gouvernement est réticent à se réformer et propose de plus en plus de mesures militaires pour résoudre le violent conflit. La position constitutionnelle du président reste dominante, même si la Constitution de 2015 renforce le pouvoir législatif. Le Sénat nouvellement créé n'a pas encore été constitué, tandis que le Parlement n'établit pas un équilibre face au président car la plupart des membres appartiennent à sa coalition majoritaire. Les juges et les procureurs sont souvent exposés à la violence et à des menaces de mort, et manquent d'institutions opérationnelles pour les protéger. Les représentants de l'État – tels que préfets, juges et forces de sécurité – dans les zones périphériques se caractérisent surtout par leur impuissance. Ils disposent de très peu de personnel ou de moyens pour mener à bien leurs tâches. Alors que les institutions de la capitale s'établissent progressivement, la périphérie continue d'être négligée. Les maires locaux, « Chefs de groupe » et « Chefs de quartier », ont souvent été nommés il y a des décennies, alors que dans de nombreuses régions du pays, le système judiciaire est inaccessible à la population. Les FACA font actuellement l'objet d'une restructuration.²⁶ Le ministère de la Défense envisage de créer une armée de garnison avec des bases réparties dans tout le pays. Pour la première fois depuis le début de la crise, plusieurs centaines de soldats ont été postés à l'extérieur de Bangui et ont même participé à des opérations de combat.

La MINUSCA est principalement responsable de la création d'un environnement sécurisé, de la protection des civils et du respect des droits humains.²⁷ Elle compte plus de 2 000 officiers de la Police des Nations Unies et environ 11 500 militaires.²⁸ La mission en est encore à ses débuts. Le personnel de la MINUSCA interrogé décrit une mission susceptible de rester en place pendant au moins une décennie, cette période

²² Glawion, T. and De Vries, L., 'Ruptures revoked: Why the Central African Republic's unprecedented crisis has not altered deep-seated patterns of governance', *Journal of Modern African Studies*, vol. 56, no. 3 (2018), pp. 421–42.

²³ Marchal, R., *Brève Histoire d'une Transition Singulière: La République Centrafricaine De Janvier 2014 À Mars 2016* (ROSCA-G&D: Paris, 2016).

²⁴ Le Représentant spécial du Secrétaire général en RCA signale 50 à 70 violations par semaine. Nations Unies, Conseil de sécurité, « Mankeur Ndiaye, représentant spécial et chef de la MINUSCA, a informé le Conseil », S/PV.8558, 20 juin 2019.

²⁵ Consulter Lombard, L., *State of Rebellion: Violence and Intervention in the Central African Republic* (Zed Books: London, 2016).

²⁶ Vircoulon, T., 'La reconstitution de l'armée Centrafricaine: Un enjeu à hauts risques', *IRSEM: Note de recherche* no. 36, avril. 2017.

²⁷ Résolution 2448 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 13 décembre 2018.

²⁸ Voir la base de données sur les opérations de paix multilatérales du SIPRI, <<https://www.sipri.org/databases/pko>>.

étant nécessaire pour établir les fonctions essentielles de l'État en RCA, notamment les FACA, la police, la gendarmerie et l'appareil judiciaire, et les rendre opérationnelles de manière durable.²⁹ Cependant, le personnel de la MINUSCA a également été impliqué dans l'exploitation et les abus sexuels, ainsi que dans la violation des droits humains. En réponse, certains contingents se sont éloignés de la population. Cela a entraîné une diminution des relations avec les communautés, qui accusent les troupes de ne pas garantir la sécurité publique et de prendre parti pour les groupes Séléka. Les soldats de la paix sont devenus la cible d'attaques armées et 35 personnes ont perdu la vie suite à des actes d'hostilité.³⁰ Parallèlement, la MINUSCA joue le rôle de médiateur, offrant de bons offices en appui au processus de paix, tandis qu'elle est également chargée de soutenir l'extension de l'autorité de l'État et le déploiement des forces de sécurité.³¹ Aujourd'hui, la mission peine à mettre en œuvre l'accord de Khartoum. D'une part, les chefs de groupes armés se sont vu attribuer des portefeuilles d'État officiels et relèvent donc du mandat de l'ONU en matière d'appui à l'État. D'autre part, lorsque des groupes armés violent l'accord, la MINUSCA est la seule force militaire capable de punir les infractions, ce qui renforce les attentes du gouvernement et de la population pour que la MINUSCA engage énergiquement le combat contre les rebelles. Aux côtés de la MINUSCA, la Mission de formation de l'UE (EUTM RCA) forme des soldats contrôlés par l'ONU à Bangui. Depuis la mi-2018, la Russie forme également des soldats à l'utilisation des systèmes d'armes russes.³²

Province du Sud-Kivu

La première guerre du Congo (1996–97) trouve ses origines dans la province du Sud-Kivu. Depuis la fin de la deuxième guerre du Congo (1998-2003), la situation dans la province risque moins de déstabiliser l'ensemble de la région. Néanmoins, alimentés par l'opportunisme politique et les luttes de pouvoir et de contrôle des terres, les conflits locaux se sont multipliés. En conséquence, le nombre de groupes armés dans la province a augmenté. Les conflits dans la province du Sud-Kivu sont souvent liés à la terre et à des différends entre agriculteurs et éleveurs portant sur les droits d'agriculture et de pâturage, la délimitation des frontières n'étant souvent pas claire. L'accès aux ressources économiques et naturelles est également un facteur. Avec peu d'alternatives génératrices de revenus, les gens se disputent un accès dont leur survie dépend. Les divisions politiques et ethniques ne sont pas vraiment perçues comme des lignes de division majeures.³³ Le Sud-Kivu est une province très diversifiée, et les Banyamulenge rwandophones et hutu rwandais, souvent singularisés, ne constituent que 0,4 % de la population.³⁴ Les nombreux conflits locaux dans la province sont exacerbés par les retombées des conflits dans la région, notamment du Burundi et du Rwanda, ainsi que par les ambitions politiques et économiques d'acteurs régionaux tels que le Rwanda et l'Ouganda.³⁵

Une grande partie de ce qui se passe politiquement dans la province du Sud-Kivu est liée à la politique nationale. En dépit des doutes majeurs quant aux résultats et à l'issue

²⁹ Glawion, T., Van der Lijn, J. et De Zwaan, N., *Securing Legitimate Stability in CAR: External Assumptions and Local Perspectives* (SIPRI: Stockholm, 2019).

³⁰ Nations Unies, Maintien de la paix, « Décès par mission et type d'incident : RDC », mis à jour le 30 juin 2019.

³¹ Résolution 2448 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 13 décembre 2018.

³² Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

³³ Irengé, L., 'Conflict analysis in South Kivu and Tanganyika Provinces', DRC Conflict Analysis, Tuendelee Pamoja II Project, Food for Hunger, Nov. 2017.

³⁴ Calderon, A. B. et Englebert, P., 'Tribulations tribales: estimations démographiques commentées des Ethnies Congolaises par Nouvelles provinces', eds S. Geenen et al., *Conjonctures de l'Afrique Centrale 2019* (Cahiers Africains, L'Harmattan: Paris, 2019).

³⁵ Hoebeke, H. et al., *Securing Legitimate Stability in the DRC: External Assumptions and Local Perspectives* (SIPRI: Stockholm, 2019).

des élections de décembre 2018, la transition du président Joseph Kabila en 2019 au président Felix Tshisekedi a constitué la première passation pacifique et démocratique du pouvoir en RDC. En Mars, les deux dirigeants ont formé une coalition au parlement ; et en mai, Sylvestre Ilunga, allié de Kabila, a été nommé Premier ministre. Les deux camps ont continué à se quereller au sujet de nominations ultérieures et ce n'est qu'à la fin du mois de juillet qu'un accord a été conclu sur les postes ministériels.³⁶

En RDC, les partis politiques ne permettent pas aux groupements sociaux de faire avancer un agenda politique. Au lieu de cela, l'accent est mis principalement sur les avantages pour les dirigeants. Le pays a été décentralisé mais les sous-unités manquent de capacités administratives et de fourniture de services. Les administrateurs locaux sont nommés par le président dans un système hybride impliquant des chefs traditionnels et le contrôle du pouvoir local est très limité.³⁷ Après la Seconde Guerre du Congo, différentes armées rebelles ont été intégrées aux forces armées gouvernementales, formant ainsi les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC). Un certain nombre de forces rebelles incluses dans les FARDC sont restées des unités homogènes et ont refusé d'être déployées en dehors de leurs propres provinces. En grande partie, les FARDC n'ont pas à rendre de compte et sont sous-payées.³⁸ La police nationale congolaise (PNC) a été utilisée par Kabila comme une force répressive dans l'intérêt du régime et les officiers de police, incités par des structures de favoritisme, ont été contraints d'extraire des ressources des citoyens plutôt que de travailler pour eux.³⁹ Au Sud-Kivu, en dehors de Bukavu, la présence physique de l'État est limitée aux FARDC. Les communautés ont peu accès à la PNC ou à d'autres formes de justice, car celles-ci sont distantes et souvent corrompues. Elles ont donc recours à divers prestataires de justice informels. En l'absence d'autorité de l'État, cela signifie parfois que les communautés prennent elles-mêmes la justice en main à travers de foules violentes, d'agressions physiques et de meurtres.⁴⁰

La MONUSCO est la principale intervention extérieure en RDC. Les priorités actuelles de son mandat sont la protection des civils, l'appui à la stabilisation et au renforcement des institutions de l'État, et l'aide aux principales réformes de la gouvernance et de la sécurité. En outre, la mission a pour mandat d'appuyer les processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) et de réforme du secteur de la sécurité (RSS).⁴¹

La MONUSCO comprend plus de 1 000 officiers de la police des Nations Unies et plus de 15 000 membres du personnel militaire.⁴² Bien que le président Tshisekedi ait demandé à la MONUSCO de rester, la mission en est à la fin de son cycle de vie. Le personnel de la MONUSCO interrogé décrit une mission qui, en partie à cause des pressions budgétaires, devrait prendre fin dans quelques années. Ils décrivent leurs objectifs en termes de priorités requises pour établir une justice et une sécurité minimales et durables au cours de cette période réduite.⁴³ Selon un examen stratégique de la MONUSCO mené en 2017 par le Secrétariat de l'ONU, la situation stratégique recherchée en fin de mission est décrite comme suit : « Les conditions de sécurité en RDC ne posent plus une menace tangible à la paix et à la sécurité internationales et

³⁶ Bujakera, S., 'Congo president and predecessor agree on division of cabinet posts', Reuters, 26 juillet 2019.

³⁷ Bertelsmann Stiftung, *BTI 2018 Country Report: Congo, DR* (Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, 2018).

³⁸ Muzeu, M., *Democratic Republic of the Congo: Focus on the Security and Justice Sector Reform in Accordance with African Union Guidelines*, Avril. 2018.

³⁹ Thill, M., Njangala, R. et Musamba, J., 'Putting everyday police life at the centre of reform in Bukavu', *Rift Valley Institute Briefing Paper*, Mars 2018.

⁴⁰ Irengé (cf. note 33) ; et Hoebeke et al. (cf. note 35)

⁴¹ Résolution 2463 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 29 mars 2019.

⁴² Nations Unies, *Maintien de la paix*, « Résumé des effectifs militaires et de police par mission et par poste : police, experts militaires de l'ONU en mission, officiers d'état-major et troupes », 30 juin 2019.

⁴³ Hoebeke et al. (cf. note 35).

restent inchangées même après le départ de la mission ». La MONUSCO a traduit cela en des conditions qui incluent : « La réduction des tensions et des conflits intercommunautaires dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu à un niveau qui puisse être géré par les autorités congolaises, avec le soutien de l'équipe de pays de l'ONU et d'autres partenaires ». ⁴⁴

Outre les Nations Unies, un large éventail de donateurs bilatéraux et multilatéraux ont soutenu le rétablissement de l'autorité de l'État en RDC, et plus particulièrement dans la province du Sud-Kivu. Ces efforts ont notamment consisté à fournir une assistance aux programmes de décentralisation, de RSS et de réforme de la justice. Les donateurs ont notamment consacré leur énergie au système de police, mais les forces armées et la justice ont également fait l'objet d'une certaine attention. Un certain nombre de programmes de formation et d'équipement, par exemple, ont aidé les FARDC. ⁴⁵ Cependant, la plupart des activités ont été suspendues depuis que les principaux donateurs, les États-Unis et l'Union européenne, ont imposé des sanctions à de hauts responsables politiques et de sécurité après la tourmente politique qui a suivi les élections retardées de 2016. De plus, l'attention internationale dans le passé n'a jamais été suffisante pour inclure toute la province. En particulier, les zones les plus rurales ont été laissées pour compte. ⁴⁶

V. Quel est le rôle de l'État?

Perspectives sur le terrain

Malgré ses piètres résultats, l'État reste au centre des aspirations populaires en RCA et dans la province du Sud-Kivu. Bien que parfois mentionnée dans le contexte de la RDC Orientale, il n'y a pas d'ambition générale d'indépendance dans la province du Sud-Kivu. Le discours des groupes armés tend à protéger le pays contre l'agression étrangère ou à offrir la protection d'une communauté contre une autre. Les groupes armés peuvent être anti-régime mais ne sont généralement pas anti-État. ⁴⁷

En RCA et dans la province du Sud-Kivu, « l'État » a été idéalisé, bien que de manière mal définie, par de nombreuses personnes interrogées. Dans les deux cas, les caractéristiques souhaitées le plus souvent attribuées étaient un État fort, décentralisé et responsable : *fort* en termes de contrôle de ses frontières et de capacité à réprimer la rébellion ; et *décentralisé* principalement par le biais d'élections locales et par la délégation de pouvoirs budgétaires importants aux niveaux locaux. ⁴⁸ Dans la province du Sud-Kivu, la décentralisation est particulièrement formulée dans le cadre du concept d'autochtonie. Les personnes interrogées affirment que les postes d'autorité ne devraient être occupés que par des personnes originaires de leur région. ⁴⁹ La notion de *responsabilité* est utilisée dans le sens de répondre aux besoins de la population en utilisant de manière traçable les recettes fiscales et provenant des ressources pour assurer la sécurité et la justice, ainsi que pour assurer des services dans les domaines de l'éducation, des soins de santé et du développement des infrastructures. Dans la province du Sud-Kivu, les personnes interrogées ont souvent insisté sur le caractère « démocratique » d'un État idéal, notamment l'organisation régulière d'élections pour la nomination de dirigeants locaux. ⁵⁰ En RCA, les personnes interrogées ont souvent

⁴⁴ Novosseloff, A. et al., *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC/MONUC-MONUSCO*, Effectiveness of Peace Operations Network, no. 3 (Norwegian Institute of International Affairs: Oslo, 2019).

⁴⁵ Muzeu (cf. note 38).

⁴⁶ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁴⁷ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁴⁸ Hoebeke et al. (cf. note 35) ; et Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁴⁹ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁵⁰ Hoebeke et al. (cf. note 35).

fait référence à l'État dirigé par l'ancien président et empereur Jean-Bédel Bokassa (1966-1979) en tant qu'idéal mythique d'un « État idéal ». ⁵¹

Dans les deux cas, les acteurs non étatiques – y compris les groupes armés et les ONGI – n'étaient pas considérés comme une alternative à long terme à l'État. Même à court terme, les personnes interrogées, tant en RCA que dans la province du Sud-Kivu, voient dans le retour de l'État actuel, moins inclusif, le moindre de deux maux. ⁵² En RCA, la déception générale qui prévalait avant 2012 avait contribué au soutien populaire envers la rébellion de la Séléka. Cependant, les nouveaux dirigeants n'ayant pas apporté les améliorations attendues, le soutien aux groupes Séléka et « anti-balaka » a diminué, même dans les zones qu'ils contrôlent encore. Les rebelles sont considérés comme illégitimes et de nombreux habitants veulent qu'ils soient poursuivis en justice. La haine envers les rebelles est particulièrement forte dans les zones contrôlées par l'État, telles que Mbaïki et Bangassou, mais même à Ndélé et à Bambari, les habitants souhaitent le retour de l'État. Dans ces endroits, les personnes interrogées ne font pas référence au retour de l'État d'avant 2012 mais décrivent un état inclusif qui comprend leurs propres représentants mais exclut les rebelles. ⁵³ Il est à noter que dans la province du Sud-Kivu, les églises n'ont pas été mentionnées comme un prestataire de services important dans le « village idéal », car celles-ci prennent actuellement souvent part à la fourniture de services d'éducation et de santé de base et sont également un prestataire de justice. ⁵⁴

Il existe une compréhension largement partagée de ce que l'État devrait fournir – sécurité et services – mais les priorités dépendent beaucoup du lieu. En RCA et dans la province du Sud-Kivu, dans les zones les moins sûres, les personnes interrogées souhaitaient que l'État mette l'accent sur la sécurité. Plus une zone est stable, plus l'attention est portée sur la fourniture de services sociaux. Néanmoins, même dans les zones d'insécurité, les personnes interrogées ont souligné qu'il était également urgent de fournir des services de base. ⁵⁵ La principale différence entre la RCA et la province du Sud-Kivu réside dans les priorités. En RCA, les personnes interrogées privilégient la sécurité. ⁵⁶ Au Sud-Kivu, en revanche, les personnes interrogées considéraient le développement socio-économique – emplois, éducation et soins de santé – comme une condition préalable à la stabilisation. Ces derniers ont fait valoir qu'en l'absence de travail, il n'y avait pas d'autre solution pour les jeunes que de rejoindre des groupes armés. ⁵⁷

Similarités et divergences : risques et opportunités

Bien que, dans les deux cas, les intervenants externes décrivent également leurs objectifs sous forme d'un État fort, décentralisé et responsable, fournissant des services de sécurité et des services sociaux, il existe trois différences majeures entre les perspectives des intervenants externes et celles des personnes interrogées. ⁵⁸

La divergence concernant le rôle des rebelles dans l'avenir de l'État en RCA est particulièrement frappante. Les efforts internationaux s'attachent à soutenir l'Accord de Khartoum, qui coopère avec les chefs de groupes armés dans l'État et légalise ainsi dans les faits leur pouvoir et leur statut en tant que représentants de la population privée de ses droits. Bien que les intervenants extérieurs puissent être mécontents du

⁵¹ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁵² Hoebeke et al. (cf. note 35) ; et Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁵³ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁵⁴ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁵⁵ Hoebeke et al. (cf. note 35) ; et Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁵⁶ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁵⁷ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁵⁸ Hoebeke et al. (cf. note 35) ; et Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

résultat du processus de paix de Khartoum, la MINUSCA a pour mandat de le soutenir, ce que beaucoup considèrent comme le résultat d'un processus de négociation national et régional légitime. Les personnes interrogées, toutefois, ne considèrent pas les groupes armés comme des représentants de la population qui est privée de ses droits. Elles veulent qu'ils soient désarmés, partent et soient poursuivis en justice. Ce n'est pas le cas uniquement dans les zones contrôlées par le gouvernement, principalement non musulmanes. Les groupes armés ont également perdu leur légitimité dans les zones contrôlées par les rebelles. Le processus de Khartoum est devenu un élément central du mandat de la MINUSCA et cette mission risque de perdre sa légitimité aux yeux de la population. Ce risque fait partie du dilemme classique consistant à soutenir les pactes d'élite pour assurer la stabilité à court terme, plutôt que de garantir la paix à long terme et la fin de l'impunité. Déjà, il y a eu de nombreuses accusations sans fondement selon lesquelles la MINUSCA est en train d'armer et de fournir un soutien aux rebelles. Sur le terrain, les personnes interrogées considèrent que ces accusations sont très réelles, ce qui crée un terrain fertile pour la colère contre la mission et incite les ONGI à se distancer de la MINUSCA.⁵⁹

Une seconde différence, moins claire, est en jeu dans la province du Sud-Kivu. Les intervenants extérieurs, aussi bien les ONGI que les opérations de paix, essaient régulièrement de laisser place à la décentralisation et aux alternatives locales, car les structures du gouvernement central sont souvent mal équipées pour résoudre les problèmes locaux. Les solutions locales ont souvent été idéalisées par les ONGI et les universitaires dans le cadre du « tournant local » dans la consolidation de la paix.⁶⁰ Néanmoins, les opérations de paix de l'ONU, dans la mesure où elles mettent en œuvre les accords de paix et adhèrent aux constitutions, sont généralement ambivalentes en matière de décentralisation. Dans la province du Sud-Kivu, les acteurs externes soutiennent souvent la décentralisation dans le respect de la constitution et de la demande populaire, ce qui a été confirmé par les personnes interrogées. La MONUSCO appuie les préparatifs de la Commission électorale en vue des élections locales et forme les autorités locales. Cependant en RDC, la voie à suivre concernant la décentralisation fait l'objet de discussion. D'une part, une décentralisation plus poussée et des élections locales pourraient conférer une plus grande légitimité aux autorités locales et renforcer ainsi leur responsabilité. La confiance dans les dirigeants locaux, principalement les chefs traditionnels, est nettement supérieure à celle accordée aux autres acteurs étatiques. D'autre part, leur taux d'approbation est également très bas et beaucoup d'entre eux ont été impliqués dans des violations des droits humains et la corruption, utilisant le « travail communautaire » à des fins personnelles.

Plus important encore, une décentralisation plus poussée et des élections locales constituent un risque potentiel, dans la mesure où elles pourraient exacerber les luttes de pouvoir locales, les conflits frontaliers et fonciers ainsi que les tensions intercommunautaires, et risqueraient donc d'ouvrir une boîte de Pandore. Comme le gouvernement national n'a pas montré beaucoup d'intérêt pour la décentralisation, peu de résultats ont été obtenus jusqu'à présent. Néanmoins, la communauté internationale est susceptible de soutenir les élections locales, si elles sont organisées, mais elle ne fera pas activement pression pour leur tenue.⁶¹

Une troisième différence, dans la province du Sud-Kivu, concerne le séquençage des activités. Les donateurs de la province du Sud-Kivu se sont concentrés sur la stabilisation et les effets rapides par le biais de réformes de la gouvernance et d'un certain

⁵⁹ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁶⁰ MacGinty, R. et Richmond, O., 'The local turn in peace building: A critical agenda for peace', *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 5 (2013), pp. 763-83.

⁶¹ Hoebeke et al. (cf. note 35).

nombre de projets d'infrastructure, tels que les routes. Les intervenants extérieurs ont accordé moins d'attention à ce que les personnes interrogées ont perçu comme le rôle clé de l'État et de la plus haute importance : le développement et la création d'emplois. Comme ailleurs, là où les priorités ne sont pas définies et les projets ne sont pas mis en œuvre en collaboration directe avec la population (mais plutôt avec leurs « représentants »), la population locale risque de ne pas percevoir les ONGI et les opérations de paix comme pertinentes, ou même de les considérer comme « inutiles ». Elles peuvent en venir à être considérées comme irresponsables et, en particulier lorsque les attentes initiales sont élevées, cela peut à terme engendrer de la colère.⁶²

VI. Comment assurer la sécurité et la justice ?

Perspectives sur le terrain

En RCA et dans la province du Sud-Kivu, les personnes interrogées ont principalement perçu leurs forces armées nationales, respectivement les FACA et les FARDC, comme des fournisseurs de sécurité de prédilection. En RCA, les personnes interrogées préfèrent généralement les FACA car elles sont considérées comme l'institution la plus efficace du pays et la seule désireuse et capable de protéger la population contre la violence, et les groupes armés en particulier. Le soutien populaire aux FACA est particulièrement fort dans les zones militarisées, actuellement ou récemment contestées, telles que Bambari et Bangassou.⁶³ De même, dans la province du Sud-Kivu, la confiance accordée aux FARDC en tant que fournisseur de sécurité de prédilection était la plus importante parmi les personnes interrogées à Kipupu et à Sange. Dans les localités où les FARDC sont absentes, les personnes interrogées ont demandé qu'elles soient déployées pour éradiquer les groupes armés. Dans les localités où elles sont présentes, les personnes interrogées ont demandé qu'elles soient améliorées et réformées, par exemple en rémunérant davantage le personnel des FARDC, de sorte qu'il n'ait pas besoin de chercher un revenu supplémentaire par d'autres moyens. Toutefois, par rapport à la RCA, les personnes interrogées du Sud-Kivu avaient beaucoup moins confiance dans les FARDC. Un certain nombre de personnes interrogées ont exprimé une grande méfiance car, à l'instar de la MONUSCO, les FARDC sont considérées comme ayant la capacité mais étant peu disposées à agir pour résoudre les problèmes.⁶⁴

En RCA et dans le Sud-Kivu, le soutien fourni par les personnes interrogées aux fournisseurs de sécurité non étatiques est faible. Comme indiqué ci-dessus, le soutien apporté aux groupes Séléka et « anti-balaka » en RCA est faible, même dans les zones qu'ils contrôlent actuellement. Les personnes interrogées les considèrent comme illégitimes et souhaitent qu'ils soient poursuivis en justice.⁶⁵ Comme en RCA, les personnes interrogées de la province du Sud-Kivu considèrent les différents groupes armés, y compris les groupes d'autodéfense, comme une source d'insécurité. Les personnes interrogées préféreraient qu'ils soient neutralisés, ou intégrés aux FARDC et envoyés dans une autre province.⁶⁶ Outre les forces armées, les personnes interrogées en RCA et dans la province du Sud-Kivu ont mentionné d'autres forces de sécurité de l'État, mais la police et l'Agence nationale de renseignements (ANR) dans la province du Sud-Kivu et la gendarmerie en RCA préoccupent nettement moins les personnes interrogées dans de tels contextes militarisés.⁶⁷ Il convient également de noter que,

⁶² Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁶³ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁶⁴ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁶⁵ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁶⁶ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁶⁷ Hoebeke et al. (cf. note 35) ; et Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

malgré l'attention de la MONUSCO et des ONGI, les personnes interrogées des quatre localités examinées dans la province du Sud-Kivu n'ont pas reconnu les structures de coordination de la sécurité telles que les Comités locaux pour la sécurité de proximité (CLSP) en tant que plateformes pour traiter les problèmes de sécurité. Bien que les parties prenantes considèrent que les CLSP sont utiles pour discuter des questions de sécurité, l'appropriation de ces structures est souvent insuffisante, de même que les moyens et les capacités pour mettre en œuvre les décisions.⁶⁸

La différenciation entre les rôles de la police civile et de l'armée est plus marquée chez les personnes interrogées de la province du Sud-Kivu qu'en RCA. En RCA, les personnes interrogées ont peu différencié les tâches des forces armées, de la gendarmerie et de la police. Les personnes interrogées ont divisé les responsabilités en fonction de la gravité de l'incident et non en fonction de la tâche. La police peut résoudre les petits désaccords, tandis que les questions pénales plus importantes exigent la force des FACA. Elles souhaitent un système de sécurité solide pour lutter contre « l'impunité » dont jouissent les auteurs de violences. Dans ces contextes, les droits humains étaient généralement considérés comme un « produit de luxe ».⁶⁹ Dans les régions de la province du Sud-Kivu où l'insécurité est la plus grande, les personnes interrogées souhaitent également un secteur de la sécurité robuste. Toutefois, lorsque la situation était plus calme, les personnes interrogées estimaient qu'une présence policière était plus appropriée. Dans les principales villes de la province du Sud-Kivu, le rôle de la PNC est généralement mieux connu.⁷⁰

Les services de justice sont perçus différemment en RCA par rapport à la RDC. En RCA, les personnes interrogées s'attendent à ce que les FACA soient impliquées dans le règlement des conflits communautaires et coutumiers. Les services de justice sont considérés dans une perspective militarisée. Seules quelques personnes interrogées ont mentionné des formes de justice non militaires plus sophistiquées. Les forces armées sont perçues comme offrant des solutions rapides contre les groupes armés, le vol et les barrages routiers.⁷¹ La situation est différente dans la province du Sud-Kivu, où les personnes interrogées préfèrent manifestement un système de justice formel organisé par l'État dans lequel la justice est rendue par un juge officiel en collaboration avec la police. Toutefois, l'accès à une justice officielle étant souvent éloigné et coûteux, les personnes interrogées ont répertorié un large éventail de prestataires de justice potentiels : des prestataires de justice officiels, tels que la PNC, l'ANR et les FARDC ; et les prestataires de justice informels, tels que les chefs traditionnels, les assistants juridiques, les églises et les prophètes locaux. Cette situation reflète la diversité actuelle du système de justice. À Bukavu et dans les grandes zones urbaines en particulier, la division du travail est connue. Cependant, et notamment à la campagne où les FARDC sont présentes, celles-ci sont considérées comme une deuxième meilleure option.⁷²

Similarités et divergences : risques et opportunités

Les objectifs des intervenants extérieurs et les souhaits de la population locale en RCA et dans la province du Sud-Kivu sont généralement similaires en ce qui concerne le secteur de la sécurité. Les intervenants extérieurs souhaitent également des forces de sécurité responsables et efficaces, un processus de DDR ou une défaite militaire des groupes armés, ainsi qu'une justice accessible à tous. Dans les deux cas, la MINUSCA

⁶⁸ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁶⁹ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁷⁰ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁷¹ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁷² Hoebeke et al. (cf. note 35).

et l'EUTM en RCA et la MONUSCO en RDC par exemple, soutiennent la sécurité en fournissant une formation et un soutien opérationnel aux forces armées, à la police et aux services de renseignement, ainsi que dans le domaine de la justice.⁷³ Dans la province du Sud-Kivu, des intervenants externes ont investi dans la mise au point d'un système de tribunal itinérant.⁷⁴

À l'heure actuelle, l'une des plus grandes similitudes est l'opinion considérant la nécessité d'un processus de DDR dans la province du Sud-Kivu. La communauté internationale a beaucoup investi dans les processus antérieurs de DDR, avec des résultats mitigés au mieux. Les principaux obstacles ont toujours été les principales parties prenantes, qui étaient moins intéressées. Cependant, la volonté des combattants de plusieurs groupes armés de rejoindre le processus de DDR a récemment considérablement augmenté, notamment en raison de l'épuisement, des opérations des FARDC et du changement de gouvernement. Les personnes interrogées souhaitent que le processus de DDR commence le plus rapidement possible. Il s'agit d'une grande opportunité à saisir. Cependant, compte tenu des expériences passées et de l'ampleur inattendue de la demande, les intervenants extérieurs ne sont pas prêts et attendent que le gouvernement congolais mette au point un cadre politique. Cette réponse lente risque de conduire à des occasions manquées.⁷⁵

Autre similitude, les intervenants extérieurs comme les personnes interrogées en RCA et dans le Sud-Kivu cherchent à mettre en place des forces armées fortes mais réformées et responsables. Cela présente des opportunités et des risques. C'est une opportunité dans le sens où cela crée un espace pour la RSS. Cependant, même si les populations locales et les intervenants externes peuvent penser de la même manière, les principaux acteurs peuvent avoir des intérêts très différents. Au Sud-Kivu, ceux-ci peuvent faire échouer les processus de réforme et incitent parfois les communautés locales à résister aux efforts extérieurs. La société civile peut être impliquée dans des projets, mais elle est souvent réactive et met fin à sa participation à la fin d'un projet. Les réunions dépendent souvent de frais de participation. Cela démontre que les communautés locales doivent être impliquées dans la RSS en plus des acteurs principaux afin de garantir leur appropriation locale, mais ceci est rarement le cas. Compte tenu de l'intérêt commun que suscite la RSS, le fait de canaliser les efforts par le biais de structures autres que celles existantes, en contournant les parties prenantes actuelles et en éliminant les intermédiaires, pourrait accroître la pression sur ces parties prenantes pour qu'elles progressent dans la réforme du secteur de la sécurité.⁷⁶

Dans le même temps, cette similitude présente également un risque. Le soutien populaire aux forces armées, conjugué à l'intérêt international de les renforcer et à l'intérêt manifeste des forces armées elles-mêmes, pourrait conduire à mettre davantage l'accent sur les approches internationales qui privilégient déjà trop souvent des solutions de sécurité militarisées à court terme. Ce consensus signifie que le renforcement des forces armées est plus susceptible d'apporter des progrès que de les réformer et de les rendre plus responsables, car cette approche pourrait faire face à une plus grande résistance. Cette insistance sur le renforcement des institutions de sécurité militaire a déjà conduit les forces armées centrafricaines et de la province du Sud-Kivu à être souvent considérées comme l'outil le plus efficace pour faire face aux problèmes en matière d'État de droit et de maintien de l'ordre. C'est particulièrement le cas en RCA, où l'EUTM, ainsi que la France et la Russie, ont beaucoup concentré leur attention sur le soutien aux FACA. Un renforcement accru des forces armées pourrait favoriser un

⁷³ Hoebeke et al. (cf. note 35) ; et Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁷⁴ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁷⁵ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁷⁶ Hoebeke et al. (cf. note 35).

cercle vicieux de militarisation des affaires intérieures dans lequel le soutien populaire aux forces armées conduirait à un renforcement du soutien international à leur égard, ce qui se traduirait par un accroissement des capacités, lequel accroîtrait alors le soutien populaire.⁷⁷

Le renforcement des forces armées en RCA et en RDC présente un autre risque : en augmentant leur capacité à assurer la sécurité, leur capacité à nuire et à être utilisées pour des exactions contre la population augmente également. Cela est particulièrement préoccupant dans les situations de tension où l'utilisation du discours de haine est déjà fréquente dans les discours politiques.⁷⁸

Une autre différence est que si le « retour de l'État » signifie pour les personnes interrogées en RCA un acteur robuste apportant sécurité et justice, aux yeux des intervenants extérieurs, il s'agit d'institutions fondées sur l'État de droit. La première approche implique une action robuste et sécurisée, tandis que la seconde exige le respect des règles et règlements, y compris en matière de droits humains et de droit international humanitaire. Contrairement aux personnes interrogées, les intervenants extérieurs reconnaissent généralement la séparation classique des tâches : les forces armées assurent la sécurité extérieure et gèrent les rébellions si nécessaire, tandis que les forces de police et la gendarmerie assurent la sécurité intérieure et la lutte contre la criminalité.

Les personnes interrogées ont exigé la sécurité et la fin de « l'impunité » par le biais de mesures robustes. La sorcellerie était également une priorité pour elles. Ces priorités et exigences populaires parfois différentes peuvent aller à l'encontre des revendications internationales en faveur de l'État de droit. Cette situation place le gouvernement dans une position délicate, car il fait face à des exigences nationales et internationales contradictoires et, s'il semble ne pas agir, il risque de perdre le soutien de la population.⁷⁹

La question de la justice informelle fait particulièrement l'objet de débats parmi les intervenants externes. Les personnes interrogées en RCA et dans la province du Sud-Kivu ont indiqué que, dans l'idéal, elles préféreraient un système de justice officiel fonctionnel, accessible et non corrompu à un système de justice informel. Cependant, les fournisseurs de justice informels semblent actuellement mieux reconnus par leurs communautés, bien qu'ils soient parfois corrompus et que certaines formes de « justice » aboutissent à une justice populaire violente ou à des violations des droits humains. Certains intervenants externes sont convaincus que la justice informelle ou hybride constitue une bonne alternative. Le risque est que cet appui à la justice informelle ou hybride puisse affecter la mise en place de structures de justice formelles que les personnes interrogées souhaitent à terme.⁸⁰

VII. Qui devrait faire partie du contrat social ?

Perspectives sur le terrain

En RCA et dans la province du Sud-Kivu, la population n'est que dans une certaine mesure en faveur de l'inclusion. Dans la province du Sud-Kivu, le « tribalisme », l'identité ethnique et l'autochtonie sont au centre des relations entre citoyen, État et société. Bien que les personnes interrogées aspirent souvent à la cohésion sociale et à l'inclusion, elles n'acceptent souvent pas pleinement la diversité. Particulièrement à Sange et à Kipupu, les Banyamulenge, qui ont une association culturelle avec le Rwanda,

⁷⁷ Hoebeke et al. (cf. note 35) ; et Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁷⁸ Hoebeke et al. (cf. note 35) ; et Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁷⁹ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁸⁰ Hoebeke et al. (cf. note 35) ; et Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

sont exclus du contrat social idéal et sont souvent qualifiés d'« étrangers » ou de « Rwandais ». Les personnes interrogées acceptaient parfois leur présence mais étaient moins disposées à accepter leurs droits politiques. Ces tensions sont exacerbées par la concurrence entre communautés pastorales et agricoles liée à la dépendance à la terre pour la subsistance. Les principales parties prenantes, en particulier les politiciens, les dirigeants communautaires et les chefs de groupes armés, ont souvent intérêt à perpétuer ces tensions, qui constituent une source importante de pouvoir et de ressources.⁸¹

En RCA, le rejet de l'inclusivité était souvent encore plus clair parmi les personnes interrogées. La partie de la population qui ne parle pas le sango, ceux qui ont des racines dites « arabes », n'a pas été bien accueillie, même par la population musulmane. Cependant, comme dans le Sud-Kivu, il existe le souhait de revenir à un passé idéalisé et indéterminé, où musulmans et chrétiens pouvaient vivre ensemble. Cela signifie que les personnes interrogées favorisent le retour de la population « non-étrangère » musulmane déplacée, en partie parce que cela est considéré comme important pour le commerce. Néanmoins, les personnes interrogées énumèrent les conditions pour le retour des personnes déplacées et la paix intercommunautaire. Il s'agit notamment de la nécessité pour eux de « changer leur comportement répréhensible », de la compensation financière attendue de la communauté internationale et de la poursuite des pires auteurs de violations des droits humains.⁸²

Similarités et divergences : risques et opportunités

Contrairement à bon nombre de personnes interrogées, les intervenants externes, les ONGI et les opérations de paix de l'ONU soulignent généralement l'importance de l'inclusivité. Dans la province du Sud-Kivu, les ONGI et la MONUSCO ont investi dans plusieurs cycles de dialogue communautaire.⁸³ En RCA, de hauts représentants de la MINUSCA ont souligné que la population et les dirigeants politiques de l'Afrique centrale devaient accepter qu'ils ne puissent pas exclure une partie de la population en tant qu'étrangers, car beaucoup d'entre eux vivent en RCA depuis des générations. Alors que pour de nombreux Centrafricains il s'agit d'un sujet très sensible, les intervenants extérieurs ont tendance à l'examiner de manière plus juridique et technique, et à souligner la nécessité pour les Centrafricains de l'accepter. En fait, de nombreux intervenants extérieurs craignent que le « l'identité Centrafricaine » puisse être facilement manipulée lors des prochaines élections, avec des conséquences très négatives.⁸⁴

Cette différence en matière d'inclusion/exclusion est omniprésente dans les deux cas et comporte un risque réel. En RCA, les personnes interrogées ont estimé que les intervenants extérieurs tentaient de forcer la population centrafricaine à accepter des étrangers.⁸⁵ Au Sud-Kivu, une personne interrogée a souligné le risque que les intervenants extérieurs soient rapidement perçus comme partisans lors de dialogues.⁸⁶ À terme, de telles perceptions pourraient délégitimer les interventions externes de manière plus générale. En fait, en l'absence d'une connaissance approfondie des dynamiques locales complexes, la participation aux initiatives de dialogue intercommunautaire risque d'intensifier les conflits et de renforcer les fauteurs de troubles.⁸⁷

En même temps, des opportunités se présentent également. Dans les deux cas, les personnes interrogées ont exprimé le besoin de réconciliation et de coexistence, bien

⁸¹ Hoebeke et al. (cf. note 35) ; et Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁸² Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁸³ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁸⁴ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁸⁵ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁸⁶ Hoebeke et al. (cf. note 35).

⁸⁷ Hoebeke et al. (cf. note 35).

qu'elles se soient demandé comment et si cela serait possible. En RCA, si le débat sur les « étrangers » est très animé, il semble également exister un espace dans un cadre plus calme pour discuter des droits des étrangers « en situation régulière ». ⁸⁸ Dans le Sud-Kivu, les personnes interrogées estiment que les ONGI, notamment, doivent stimuler le dialogue. ⁸⁹

VIII. Conclusions

Dans les débats politiques et universitaires, les solutions locales et les systèmes de sécurité et de justice informels, non étatiques ou hybrides suscitent souvent beaucoup d'attention. De même, les échecs et les inadéquations entre les intervenants externes et les populations locales sont fréquemment discutés. Cette étude montre qu'en RCA et dans la province du Sud-Kivu, l'écart entre les objectifs des intervenants extérieurs et les souhaits des populations locales n'est pas aussi grand qu'on le suppose souvent, notamment en ce qui concerne le rôle de l'État et la fourniture de la sécurité et de la justice.

La plupart des personnes interrogées en RCA et dans la province du Sud-Kivu préféreraient un État fort et des systèmes officiels de sécurité et de justice. Les solutions non étatiques ne sont pas considérées comme de bonnes alternatives. Des institutions étatiques faibles, corrompues ou non inclusives, voire leur absence totale, peuvent pousser temporairement les populations à rechercher des solutions alternatives, mais cela ne signifie pas que c'est leur premier choix. Les efforts déployés par les opérations de paix, telles que la MINUSCA et la MONUSCO, et par les ONGI pour renforcer les structures de l'État répondent donc aux aspirations des populations locales.

Cependant, il existe également une tension évidente avec la notion d'inclusivité. Les personnes interrogées en RCA et de la province du Sud-Kivu ont souvent exprimé l'espoir de revenir à un passé idéalisé d'inclusion et d'harmonie, mais elles trouvent la diversité qui en découle beaucoup moins acceptable. Les efforts d'intervenants externes pour favoriser l'inclusion sont beaucoup moins bien accueillis par une grande partie de la population. Ils préféreraient souvent exclure les « étrangers » en raison de leurs antécédents de conflit ou parce qu'ils les perçoivent comme des concurrents pour les ressources. Dans de tels contextes non inclusifs, si l'édification de l'État n'est pas complétée par une consolidation de la paix « horizontale » et n'intègre pas suffisamment l'économie politique du conflit, le renforcement des institutions et des capacités de l'État risque de renforcer les structures de conflit intercommunautaire.

C'est un exemple qui montre que, même s'ils parlent des mêmes sujets, les intervenants externes et les populations locales peuvent y accorder une signification légèrement différente. Souvent, les difficultés surgissent dans les menus détails. Tous deux peuvent souhaiter que « l'État » s'occupe de la sécurité, de la justice et du développement – mais à quel type d'État font-ils référence ? Serait-il plus inclusif ou exclusif ? S'agit-il d'un fournisseur de sécurité plus solide ou accorderait-il la priorité à l'État de droit ? Est-il plus centralisé ou décentralisé ? L'analyse de ces détails est importante dans une approche centrée sur les personnes.

De plus, bien que les intervenants extérieurs s'attachent à répondre aux aspirations de la population locale sur de nombreux sujets, la manière dont les efforts sont entrepris peut conduire à une résistance. Souvent, l'entrave ne concerne pas tant le fond de l'action que la forme. L'inclusion des communautés locales dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des efforts est perçue comme un élément important pour

⁸⁸ Glawion, Van der Lijn et De Zwaan (cf. note 29).

⁸⁹ Hoebeke et al. (cf. note 35).

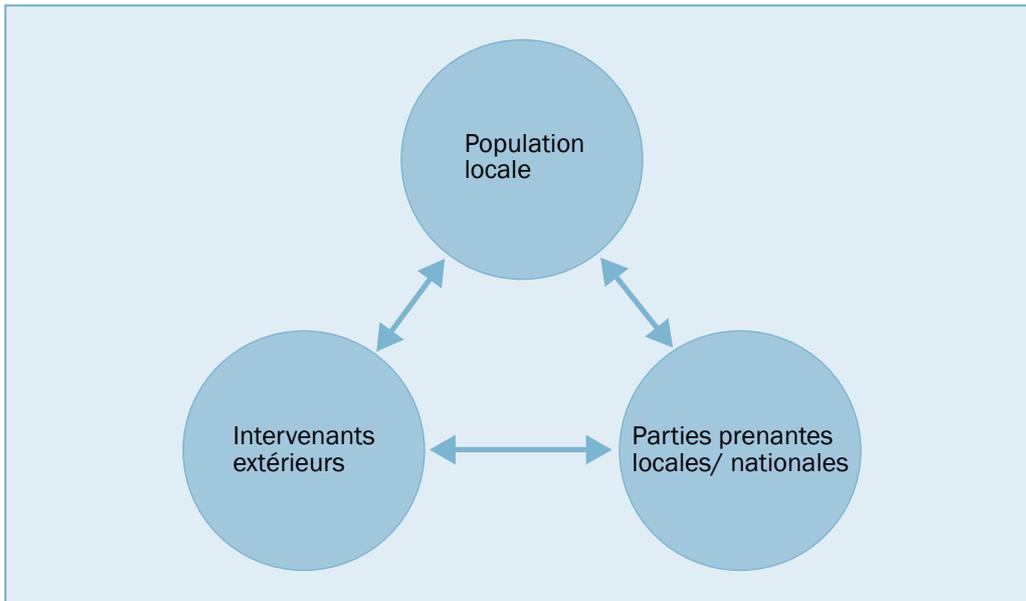


Figure 1.1. Relation triangulaire des interventions

Source : Conceptualisation des auteurs.

la responsabilisation et l'appropriation, et pour s'assurer que les communautés sentent qu'elles ne sont pas traitées en tant qu'objet mais bien écoutées.

Une partie du processus d'intervention consiste à travailler directement avec les communautés, et non seulement avec leurs dirigeants supposés. Les objectifs des intervenants extérieurs et les désirs de la population locale sont peut-être les mêmes et peuvent signifier la même chose, mais l'influence des défis structurels et les intérêts des principales parties prenantes – autorités publiques, responsables politiques, dirigeants communautaires, représentants de la société civile, chefs des groupes armés – ne peuvent être ignorés. Les principales parties prenantes – nationales et locales, étatiques et non étatiques – ont souvent besoin de financements, de capacités et d'un intérêt pour la mise en œuvre des aspirations de la population et des objectifs des missions. Cet échelon intermédiaire peut entraver les interventions externes dans leur propre intérêt et convaincre les populations que ces interventions sont mal intentionnées. Ainsi, les principales parties prenantes doivent également être incluses dans la prise en compte des divergences et des similitudes entre les aspirations des intervenants externes et les désirs des populations locales, ainsi que les risques et les opportunités qui en résultent.

Gérer les divergences, les similitudes, les risques et les opportunités

Pour gérer les divergences et les similitudes entre les objectifs des intervenants extérieurs et les désirs des populations, ainsi que les risques et les opportunités qui en résultent, des approches différentes seront nécessaires selon le contexte. Comprendre la relation triangulaire entre les populations locales, les principales parties prenantes et les intervenants externes constitue un aspect important (voir figure 1.1). Pour commencer, les relations entre ces groupes sont souvent incohérentes, les acteurs pouvant se mettre d'accord sur certaines questions mais pas sur d'autres. En outre, il ne s'agit pas de trois unités homogènes et non ambiguës car il existe souvent des points de vue différents au sein de chacune d'elles. Chaque configuration de la relation triangulaire d'intervention comporte différents types de risques et d'opportunités pour les intervenants externes et nécessite donc différents types d'actions pour l'identifier, la prendre en compte et la gérer (voir tableau 1.1. pour un résumé des configurations).

Tableau 1.1. Typologie des cinq configurations possibles de la relation triangulaire d'intervention

	Population locale	Parties prenantes clés (locales/nationales)	Intervenants externes
<i>Divergence</i>			
Pacte d'élites			
Déconnexion internationale			
Déconnexion totale			
<i>Similarité</i>			
Compréhension commune			
Blocage du leadership			

= désaccord entre les parties ; = accord entre les parties.

Source: Conceptualisation des auteurs.

Les divergences et les similitudes entre ce que veulent ces groupes en ce qui concerne l'avenir de l'État, la sécurité et la justice, et l'inclusion dans le contrat social sont le sujet de cette recherche. Dans cette typologie, il existe cinq types de configuration dans la relation triangulaire d'intervention : pacte d'élites, déconnexion internationale, déconnexion totale, compréhension commune et blocage du leadership.

Pacte d'élites

Le pacte d'élites est une situation où des intervenants externes aident à mettre en œuvre un accord d'élites qui ne bénéficie pas d'un large soutien populaire. Le processus de paix de Khartoum en RCA en est un exemple.

Les principaux avantages et risques du pacte d'élites sont les suivants : a) ils peuvent conduire à une stabilité à court terme, mais risquent de compromettre la durabilité à long terme de la paix alors que les griefs persistent au sein de la population ; b) le soutien externe aux structures étatiques ou non étatiques qui manquent de soutien populaire risque de créer des institutions illégitimes difficiles à déconstruire ; et c) le soutien externe à des priorités perçues comme illégitimes ou impopulaires risque de délégitimer l'intervention externe.

Les efforts visant à faire face à un soutien populaire limité pourraient inclure : a) l'élargissement du « pacte » grâce à une meilleure inclusion des représentants des communautés locales dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation ; b) une attention accrue portée à la communication et à l'information du public afin d'expliquer les efforts et les choix des intervenants externes ; c) persuader les parties prenantes locales / nationales de soutenir publiquement, de défendre et d'assumer l'entière responsabilité des accords qu'elles ont conclus, en veillant ainsi à ce qu'elles ne puissent pas se cacher derrière ni accuser les intervenants extérieurs ; ou d) examiner les désirs et les souhaits des parties prenantes et des populations locales afin d'améliorer la compréhension des intervenants extérieurs et leur capacité à gérer les risques et les opportunités.

Déconnexion internationale

La déconnexion internationale est une situation où des intervenants externes s'efforcent de réaliser quelque chose que les parties prenantes et les communautés locales ne souhaitent pas. La pression internationale en faveur des droits humains en

RCA en est un exemple, car les parties prenantes et les communautés d'Afrique centrale accordent généralement la priorité à la stabilité et à des efforts énergiques pour « mettre fin à l'impunité » au détriment du respect des droits humains.

Les principales opportunités et les principaux risques de la déconnexion internationale sont les suivants : a) les efforts externes bénéficiant d'un soutien limité des populations et des acteurs clés risquent de faire face à la non-coopération des parties prenantes nationales et locales ou, s'ils sont imposés ou incités, à une coopération sans conviction. Sans appropriation locale, les réalisations risquent de ne pas être durables en l'absence de soutien extérieur ; b) les efforts externes qui poussent les parties prenantes locales, telles que les gouvernements, à mettre en œuvre des politiques impopulaires ou à entreprendre des actions impopulaires risquent de les délégitimer ; et c) les efforts externes qui militent en faveur de mesures impopulaires risquent de délégitimer les intervenants extérieurs et de réduire leur popularité.

Les interventions externes sont généralement supposées s'adresser à « la population » et, par conséquent, il est généralement inhabituel d'encourager des objectifs impopulaires. Cependant, les intervenants externes doivent également respecter leurs propres normes et réglementations. L'inclusion, les droits humains et le droit international humanitaire sont des principes essentiels qui ne peuvent être abandonnés. Dans de tels cas, il n'y a rien d'autre à faire que : a) d'accorder une attention accrue aux communications et à l'information du public ; b) de contrer les discours d'exclusion ; c) d'entreprendre une éducation aux droits humains ; et d) d'agir sur les questions populaires, sous la forme d'un « dividende de la paix » afin de « gagner les cœurs et les esprits » de la population locale.

Déconnexion totale

La déconnexion totale correspond à une situation où les populations et les parties prenantes ont des aspirations différentes alors que les intervenants externes recherchent une troisième option. En l'absence de toute appropriation, cette situation ne mènera probablement pas non plus à une situation durable. Cette configuration théorique n'a pas été observée dans la présente étude. En l'absence de point d'ancrage ou d'équivalent local, il est peu probable que des interventions externes aient lieu. Toutefois, l'analyse des désirs et des souhaits des parties prenantes et des populations locales peut aider à identifier des points d'entrée pour les interventions.

Compréhension commune

La compréhension commune est la situation idéale où toutes les personnes impliquées conviennent du résultat futur souhaité, ce qui n'est pas très courant dans les situations de conflit. Si le cas se présente, ces conditions nécessitent principalement un support technique et des moyens. Ses principaux risques et opportunités sont que les intervenants extérieurs ne réagissent pas suffisamment rapidement, comme dans le cas du processus de DDR dans la province du Sud-Kivu, ce qui risque d'entraîner une perte de la dynamique. En outre, les intervenants externes, les principales parties prenantes et les populations peuvent employer des termes similaires, comme en RCA et dans la province du Sud-Kivu, où chacun parle de la primauté du « retour de l'État », mais souvent avec un sens très différent. Cette situation risque de susciter de fausses attentes, des déceptions et finalement des tensions violentes.

Ainsi, même dans ces circonstances extrêmement positives, il est important que les efforts incluent : une étude des objectifs des parties prenantes locales et des populations afin de les analyser et d'accroître la compréhension des intervenants extérieurs, et l'inclusion des communautés locales dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation.

Blocage du leadership

Le blocage du leadership correspond à une situation où les intervenants externes visent des résultats similaires aux souhaits de la population locale, mais les principales parties prenantes ont des intérêts différents. C'est le cas, par exemple, de la RSS dans la province du Sud-Kivu, où les intervenants extérieurs et les populations locales ont des vues similaires sur l'avenir de la sécurité et de la justice, mais les principales parties prenantes bloquent les progrès car elles pourraient perdre leurs positions de pouvoir dans le cadre de la réforme. De même, alors que les germes du dialogue et de la diminution de la tension intercommunautaire sont présents dans le Sud-Kivu, les acteurs locaux bloquent souvent les progrès car ils ont intérêt à perpétuer les conflits qui constituent une source de pouvoir et de ressources.

Les principaux risques et opportunités liés au blocage du leadership sont les suivants : a) le soutien populaire aux efforts des intervenants extérieurs bloqués par les parties prenantes offre la possibilité de faire participer les communautés. En contournant les parties prenantes actuelles et en éliminant les intermédiaires, on crée un espace qui augmente la pression sur les parties prenantes pour qu'elles progressent ; b) les efforts extérieurs visant à renforcer les institutions, telles que les forces armées, risquent de perpétuer un cercle vicieux de militarisation dans lequel les contextes militarisés renforcent le soutien populaire à des institutions fortes, les renforçant encore, ce qui accroît encore le soutien populaire ; et c) les efforts externes visant à renforcer les institutions, telles que les forces armées, tandis que les principales parties prenantes s'opposent à la réforme et à une plus grande inclusivité, risquent d'accroître la capacité de ces institutions à nuire et à être utilisées dans des exactions contre la population.

IX. Recommandations en matière de politique

Chaque contexte est différent. Chaque configuration de la relation triangulaire d'intervention décrite ci-dessus – pacte d'élites, déconnexion internationale, déconnexion totale, compréhension commune ou blocage du leadership – comporte ses propres risques et opportunités. Chacune nécessite ses propres recommandations spécifiques au contexte. Ce rapport de synthèse est axé sur les conclusions générales et les recommandations croisées. Celles-ci auront des implications générales différentes pour chaque organisation active dans des environnements affectés par un conflit. Des conclusions et des recommandations plus spécifiques à l'intention des opérations de paix des Nations Unies et des ONGI traitant de la sécurité et de la justice en RCA et dans la province du Sud-Kivu sont présentées dans les deux documents de référence joints au présent rapport de synthèse. Toutefois, les recommandations interdépendantes suivantes à l'intention des intervenants extérieurs, des opérations de paix des Nations Unies et des ONGI, s'appliquent également à d'autres régions touchées par le conflit.

Investir davantage dans les connaissances locales. Les interventions au niveau local nécessitent des connaissances locales étendues pour éviter de nuire en affectant négativement la dynamique des conflits. Même les projets de dialogue peuvent donner plus de pouvoir aux auteurs de troubles car ils ont un siège à la table des discussions. Par conséquent, les intervenants externes devraient investir davantage dans la collecte d'informations et de renseignements locaux en impliquant plus encore les communautés locales dans ces processus.

Enquêter et comprendre les aspirations des populations. Bien que la réalisation d'enquêtes soit coûteuse, il est important de savoir ce que veulent les communautés pour avoir une idée des besoins. Ce n'est pas une pratique courante chez les intervenants

extérieurs, les opérations de paix de l'ONU et les ONGI. Les enquêtes menées par l'Initiative humanitaire de Harvard constituent un point de départ important pour mesurer les perceptions et les tendances en matière de sécurité et de justice. Ces enquêtes devraient devenir la procédure standard dans les opérations de paix et être complétées par des entretiens sur les résultats futurs souhaités. Une telle démarche permettrait de mieux contextualiser les enquêtes et de fournir des orientations au niveau stratégique sur ce que les intervenants externes devraient chercher à apporter. De plus, il est important d'intégrer une analyse de la configuration de la relation triangulaire d'intervention entre les populations locales, les principales parties prenantes – autorités publiques, politiciens, dirigeants de communautés, représentants de la société civile et chefs de groupes armés – et les intervenants extérieurs, afin de permettre une gestion plus efficace des risques et opportunités stratégiques.

Renforcer les flux de communication bidirectionnels entre les communautés locales et les intervenants externes. Les réseaux de communication de tous les intervenants extérieurs, ONGI et opérations de paix, sont encore trop dispersés. Les intervenants externes risquent ainsi de prendre des mesures sur la base d'une prise de conscience locale insuffisante. Cela risquerait également de susciter chez la population locale des attentes irréalistes quant à ce que les intervenants externes peuvent apporter, ce qui pourrait générer de nouvelles frustrations. Les intervenants externes doivent investir davantage dans des interfaces bidirectionnelles afin de collecter des informations et des renseignements sur les souhaits des communautés, d'améliorer la responsabilisation et de diffuser les motivations à l'origine des décisions prises.

Impliquer davantage les communautés locales dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation. Les critiques des interventions par les personnes interrogées ne concernaient souvent pas tant le fond que la forme. Les intervenants externes doivent impliquer les communautés dès le début de la planification et de la conception des programmes, ainsi que tout au long du processus, car cela peut renforcer l'appropriation et le sens des responsabilités, et par conséquent aboutir à des résultats plus durables.

Travailler plus directement avec les communautés : éliminer les intermédiaires autant que possible. La position des représentants de la communauté est assortie d'un pouvoir et d'intérêts qui ne favorisent pas toujours les désirs de la population ou une paix durable. Il faut empêcher la monopolisation des lignes de communication. Par exemple, la communication publique par le biais des chefs de communauté peut empêcher les informations de parvenir aux communautés. L'information et l'accès au pouvoir sont des sources de pouvoir. Bien que les représentants de la communauté et de la société civile soient des influenceurs importants, les intervenants externes doivent investir davantage dans des relations plus directes avec les membres de la communauté pour éviter les distorsions.

Oser mettre l'accent sur les normes et les cadres internationaux plutôt que sur les dynamiques et les intérêts locaux. Pour assurer une paix durable, il est essentiel de promouvoir le respect de l'État de droit, des droits humains et du droit international humanitaire. De telles règles devraient donc rester de première importance. Cela signifie que, parfois, les intervenants extérieurs peuvent devoir s'opposer aux désirs des populations et des parties prenantes, et équilibrer leur concrétisation dans le respect des normes et des cadres internationaux.

Publications connexes

Multilateral peace operations and the challenges of irregular migration and human trafficking

Dr Jaïr van der Lijn

Note d'information du SIPRI

Juin 2019

Multilateral peace operations and the challenges of organized crime

Dr Jaïr van der Lijn

Note d'information du SIPRI

Février 2018

Multilateral peace operations and the challenges of terrorism and violent extremism

Timo Smit

Note d'information du SIPRI

Novembre 2017

African Directions: Towards an Equitable Partnership in Peace Operations

Xenia Avezov, Dr Jaïr van der Lijn et Timo Smit

Rapport du SIPRI

Février 2017

The Future Peace Operations Landscape: Voices from Stakeholders around the Globe

Dr Jaïr van der Lijn et Xenia Avezov

Rapport du SIPRI

Janvier 2015

Trends in Women's Participation in UN, EU and OSCE Peace Operations

Timo Smit et Kajsa Tidblad-Lundholm

Document de politique générale du SIPRI

Octobre 2018

Peacekeepers under threat? Fatality trends in UN peace operations

Dr Jaïr van der Lijn et Timo Smit

Note d'orientation du SIPRI

Septembre 2015

Peacekeepers at risk: The lethality of peace operations

Dr Jaïr van der Lijn et Jane Dundon

Note d'orientation du SIPRI

Février 2014



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

Signalistgatan 9
SE-169 72 Solna, Sweden
Telephone: +46 8 655 97 00
Email: sipri@sipri.org
Internet: www.sipri.org

