



LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

**QUELQUES RÉFLEXIONS
SUR LA CONTRIBUTION BELGE
À UNE EXPÉRIENCE ORIGINALE**

Marta Martinelli et Emmanuel Klimis

Les activités du GRIP sont soutenues
financièrement par

le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (ACTIRIS),
le Ministère de la Communauté française (service Education permanente),
le Fonds de la Recherche scientifique – FNRS,
le Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg,
le Ministère des Affaires étrangères de Belgique,
le Fonds Maribel Social

© Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
rue de la Consolation, 70
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org

Le Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
est une association sans but lucratif.

Sommaire

Introduction	5
1. Le lien entre sécurité et développement	7
1.1. La RSS :	
au carrefour de la sécurité et du développement	8
1.2. Définir la réforme du secteur de la sécurité	9
2. Le critère d'appropriation (<i>ownership</i>)	11
3. La République centrafricaine : contexte spécifique	14
3.1. Aperçu historique	14
3.2. Dynamique actuelle	14
3.3. Réconcilier la sécurité et le développement en RCA	17
4. Le séminaire national sur la réforme du secteur	
de la sécurité en RCA	19
4.1. L'action conjointe de la RCA et de ses partenaires	
internationaux en préparation du séminaire	19
4.2. Les partenaires internationaux associés	
aux préparatifs du séminaire	20
4.3. L'approche centrafricaine de la RSS	22
4.4. Le séminaire national d'avril 2008	23
5. L'implication spécifique de la Belgique	
dans le processus	26
5.1. Points forts de la participation belge	27
6. Suivi du séminaire : la RCA face à ses engagements	29
6.1 Évolution depuis le séminaire	29
7. Conclusion	31
Annexe 1. Méthodologie du séminaire	33
Annexe 2. Chronogramme des conclusions opérationnelles	35
Bibliographie	36

Les auteurs [Marta Martinelli (ULB) et Emmanuel Klimis (FUSL), tous deux chercheurs au sein du GRAPAX, le Groupe de recherche en appui aux politiques de paix (www.fusl.ac.be/grapax)] tiennent à exprimer toute leur gratitude au major J. de Fabribeckers, en charge des questions de DDR (Désarmement, démobilisation et réinsertion) et de RSS (Réforme du secteur de sécurité) en Afrique centrale auprès du ministère fédéral belge des Affaires étrangères et de la Coopération au développement.

C'est grâce à lui qu'ils ont pu prendre part au séminaire de Bangui sur la RSS en République centrafricaine, ainsi qu'à ses préparatifs et à son suivi. C'est également grâce à lui qu'ils ont pu rédiger cette contribution. Sa franchise, son honnêteté, et la profondeur de son expertise en font un interlocuteur et un partenaire de travail inestimable, et ce, depuis plusieurs années.

Introduction

Du 14 au 17 avril 2008, la République centrafricaine a connu un événement qui a été qualifié d'historique par ses participants, la tenue d'un séminaire national sur la réforme du secteur de la sécurité. Pour la première fois de son histoire, le pays a en effet vibré au rythme d'une discussion et d'une analyse fouillée sur un sujet des plus sensibles dans un contexte de sortie de conflit récent : celui du secteur de sa sécurité, et des réformes qu'il requiert à court, moyen et long termes.

Outre cette dimension historique et l'intérêt qu'elle présente en soi à l'échelle locale, deux dimensions liées à cet événement méritent qu'on s'y attarde plus particulièrement. D'une part, le niveau inhabituellement élevé – à l'échelle régionale, voire continentale – d'appropriation d'un tel processus par les autorités centrafricaines ; d'autre part, la relation qui s'est créée entre les acteurs nationaux et internationaux de ce dialogue, et en particulier le rôle de facilitation joué par la Belgique.

Le premier *séminaire national sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS)* reposait sur cinq postulats principaux, inspirés par le *Manuel* du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur la RSS¹, qui ont trouvé toute leur pertinence au regard du contexte spécifique de la République centrafricaine. Ces postulats sont les suivants :

1. Le secteur de la sécurité doit se comprendre et se traiter de manière holistique ;
2. La réforme du secteur de la sécurité doit reposer sur une réelle appropriation nationale, et prendre le contexte spécifique comme point de départ ;

1. L'organe de décision du Comité d'aide au développement de l'OCDE est constitué par les *High level meetings*, qui réunissent annuellement les ministres en charge de la Coopération au développement dans les différents États membres. Ces réunions politiques sont préparées par des réunions d'ordre technique, menées au sein des « organes subsidiaires ». L'un de ces organes subsidiaires, le réseau CPDC (*Conflict, Peace and Development Cooperation*), a notamment travaillé à la publication des lignes directrices du CAD sur la RSS (2005), puis, pendant les deux années suivantes, sur un cadre de mise en œuvre (*implementation framework*) de ces lignes directrices. Ce cadre de mise en œuvre a été publié sous le format d'un *Manuel* sur la RSS (2007), qui fait encore l'objet d'ajouts et de compléments ultérieurs (ainsi, un chapitre sur la question du genre est-il en cours de rédaction) ; *Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité ; pour une sécurité et une justice accrues*, OCDE, 2007.

3. L'engagement du gouvernement national est essentiel dans le processus, et les conclusions du séminaire n'ont de sens que si elles peuvent contribuer à fournir un appui à l'action politique et au développement de stratégies au niveau national ;
4. La réforme du secteur de la sécurité est indissociable du contrôle démocratique de ce secteur, et le Parlement a un rôle crucial à jouer dans cette relation ;
5. Enfin, le contrôle civil du secteur de la sécurité est également essentiel, ce qui donne un rôle clé à la société civile au sens large, y compris les médias.

La méthodologie utilisée par les auteurs s'inspire des méthodes de l'observation participante. Elle se fonde donc sur de nombreux contacts et entretiens informels, menés sur une période de plusieurs mois², comprenant les réflexions préparatoires sur la RSS en RCA, ainsi que les préparatifs, le déroulement, et le suivi du séminaire d'avril sur ce thème. Le présent document fonde également ses développements et ses conclusions sur la participation à des séances de travail avec différents groupes d'acteurs – essentiellement des représentants du gouvernement, de l'administration publique, et des forces de défense et de sécurité –, à des discussions collectives, ainsi qu'au processus de production de documents préparatoires rédigés par les acteurs du séminaire. La méthode retenue implique également une analyse constante du décalage observé entre les discours tenus par les acteurs, et la pratique subséquente.

Cet article entend approfondir les relations entre sécurité et développement dans leur pertinence pour la réforme du secteur de la sécurité, ainsi que donner une définition de ce concept ; il se concentre ensuite sur les critères d'appropriation (*ownership*) comme facteur clé dans la réussite et la pérennité de tout processus de RSS. Cette réflexion constituera la base pour aborder l'approche spécifique abordée par la RCA dans le domaine de la RSS. En partant du contexte spécifique, l'article examine une expérience pratique de RSS tel que le

2. C'est-à-dire essentiellement depuis la table ronde des partenaires de la RCA organisée à Bruxelles, en juin 2007, jusqu'à la remise du rapport final sur le séminaire, en août 2008. Entre août 2008 et la date finale de rédaction de ce document (janvier 2009), les auteurs sont restés en contact régulier avec différents acteurs clés de ce processus afin de suivre les mesures entreprises dans la foulée du séminaire.

séminaire national pour la RSS qui s'est déroulé en avril 2008 en RCA. Les relations entre la RCA et ses partenaires internationaux, la méthodologie spécifique choisie pour le déroulement du séminaire, et l'expérience de facilitation conduite par la Belgique seront ensuite analysées, pour essayer de mettre en lumière les éléments porteurs de la réussite de l'événement.

1. Le lien entre sécurité et développement

La cohérence entre les politiques menées par les ministères respectivement en charge de la Diplomatie, du Développement et de la Défense – les « trois D », auxquels l'on ajoute parfois le « quatrième D » de la Démocratie³ – s'est progressivement généralisée dans les discours politiques touchant aux questions de sécurité dans les pays du Sud, en particulier en Afrique. Tant les Nations unies que l'Union européenne, ou encore l'Union africaine, prônent – du moins dans leurs discours, sinon systématiquement dans les faits – l'adoption d'une approche intégrée des politiques de sécurité et de développement. En outre, de nombreuses recherches ont été consacrées aux liens entre des questions telles que la pauvreté, la démographie, la mondialisation, les droits de l'homme, l'environnement, etc.⁴, en vue de mieux comprendre la manière dont la combinaison de ces différents éléments joue – ou non – un rôle dans l'exacerbation ou la réduction des risques de conflits violents ou de criminalité⁵.

Jusqu'à la fin de la Guerre froide, les politiques d'aide au développement jouaient notamment un rôle clairement établi de soutien aux régimes alliés en vue de prévenir toute velléité de changement d'alliance, contribuant ainsi au maintien d'un « ordre mondial ». Originellement confinée à la sphère purement économique, l'aide au développement a toutefois élargi ses ambitions et sa portée, touchant progressivement à d'autres secteurs tels que l'environnement, les questions de genre, les droits de l'homme, la sécurité et les questions liées à la paix et aux conflits. Cependant, la division restait

clairement établie entre les enjeux touchant au développement (essentiellement d'ordre socio-économique, à l'échelle nationale), et ceux touchant à la sécurité (davantage liés aux questions politiques et militaires entre États)⁶.

La fin de la Guerre froide a rendu cette division floue, sinon totalement obsolète. De nouvelles institutions ont vu le jour, consacrées à la prévention et à la résolution des conflits, ainsi qu'à la consolidation de la paix. Les conflits internes ont gagné en visibilité et la nécessité d'y répondre de manière proactive s'est affirmée, ouvrant le champ à des initiatives à la fois diplomatiques, militaires, et de coopération au développement, combinées dans une tentative d'approche qualifiée de « pangouvernementale », visant à renforcer l'harmonisation et la cohérence des politiques et de leur mise en œuvre⁷.

En dépit de cette dynamique naissante, la sécurité des pays bénéficiaires de l'aide est longtemps restée un enjeu purement local. Il aura fallu les événements du 11 septembre 2001 pour que soit reconnu l'impact du lien entre sécurité et développement sur la sécurité des pays occidentaux, voire sur les relations internationales au sens le plus global du terme⁸. Comme l'affirme Mark Duffield,

« compared to this more universalistic notion of human security, in which development and security were regarded as different but equal, the war on terrorism has deepened the interconnection between development and security »⁹.

6. *Ibid.*, p. 47.

7. *Ibid.*, p. 49. Le CAD de l'OCDE a mené une réflexion sur les approches pangouvernementales, en particulier au sein des États qualifiés de fragiles. Voy. DAC Guidelines and Reference Series, *Whole of Government Approaches to Fragile States*, OECD, 2006 ; le Royaume-Uni, de même notamment que le Canada et les Pays-Bas, se distingue par ses approches originales de création de mécanismes pangouvernementaux, qui touchent tant à l'harmonisation des stratégies qu'aux relations entre ministères, départements et agences dans la mise en œuvre de programmes concrets, ou encore à la cohérence de lignes budgétaires.

8. Bien que cette notion ne fasse pas l'unanimité parmi les chercheurs, Louise Andersen souligne par exemple que le « 11 September has undoubtedly heightened the political attention paid to weak, fragile and failed states, but many of the policies formulated in response to the perceived threat largely build upon and reflect pre-11 September thinking on the linkages between development and security », Louise Andersen, *Security Sector Reform in Fragile States*, DIIS Working Paper n° 2006/15. Copenhague, novembre 2006, p. 2.

9. Mark Duffield, « Human security: Linking Development and Security in an Age of Terror », présentation préparée à l'occasion du GDI Panel sur le thème *New Interfaces Between Security and Development*, 11e conférence générale de l'EADI, Bonn, 21-22 septembre 2005.

3. Necla Tshirgi, « Security and development policies: untangling the relationship », dans Stephan Klingebiel (ed), *New Interfaces Between Security and Development. Changing concepts and approaches*, The German Development Institute, 2006.

4. Voy. e.a., Ravi Kanbur, *The inequality link; coping with crisis*, working paper series, International Peace Academy, juin 2007 ; DfID, *Fighting poverty to build a safer world: a strategy for security and development*, mars 2005 ; Mats Berdal et David Malone (eds), *Greed and grievance: economic agendas and civil wars*, Boulder (Co), Lynne Rienner Publishers, 2000 ; Niels Petter Gleditsch, Ragnhild Nordas et Idean Salehyan, *Climate change and conflict: the migration link. Coping with crisis*. Working paper series, International Peace Academy, mai 2007 ; Lael Brainard et Derek Chollet (eds), *Too poor for peace?*, Washington DC, Brookings Institution, 2007.

5. Necla Tshirgi, *ibid.*, p. 39-40.

L'un des domaines dans lesquels cette interconnexion s'affiche comme particulièrement évidente, est celui de la réforme du secteur de la sécurité (RSS).

1.1. La RSS : au carrefour de la sécurité et du développement

Tout en adoptant progressivement une définition plus large de la sécurité, les États en sont également venus à reconnaître que l'insécurité et les conflits constituaient des obstacles au développement social et économique, concluant ainsi que le développement ne pouvait trouver sa place qu'une fois remplies une série de conditions relatives à la paix et à la stabilité. Ce nouveau consensus s'est notamment affirmé, puis a été renforcé, par l'initiative « Security First ». En 1992, le gouvernement du Mali conclut un accord de paix avec la rébellion touarègue, accord dont les volets relatifs à la démobilisation et à la réinsertion n'ont pas pu être suivis d'effets. Le nombre d'armes en circulation au sein de la population était en effet tel que les conditions sécuritaires s'étaient détériorées à un tel point que les programmes de DDR envisagés ne pouvaient pas avoir lieu, de même que le retour des réfugiés. Une mission consultative des Nations unies sollicitée par le Président du pays a proposé de faire face à ce problème en adoptant une stratégie axée avant tout sur la sécurité. Cette stratégie, qui a été appuyée par la communauté internationale, visait à renforcer les capacités des polices et des forces de sécurité, ainsi que le contrôle des frontières, aboutissant à un nouveau système de sécurité renforcé¹⁰.

De même, dans leurs négociations menées avec les pays bénéficiaires sur le plan économique, le FMI et la Banque mondiale abordent également la question des dépenses militaires et de l'importance qui leur est consacrée dans le budget national. Ainsi, en 1999, le FMI a suspendu l'envoi d'un paquet financier destiné à l'aide au Zimbabwe en raison de l'implication de ce pays dans le conflit

armé en RDC et des dépenses subséquentes que cette implication engendrait dans le budget de la défense. De même, à la fin des années 1990, les États-Unis ont adopté une législation exigeant du gouvernement américain qu'il impose à ses directeurs au sein des institutions financières internationales, de s'opposer à toute aide dirigée vers des pays disposant de mécanismes insuffisants de contrôle civil des dépenses militaires¹¹.

Les interventions internationales dans le cadre de conflits armés au début des années 1990 mettaient avant tout l'accent sur la reconstruction socio-économique. En revanche, l'implication de la communauté internationale en faveur du renforcement des capacités nationales à assurer un niveau minimal de sécurité était considérée comme politiquement trop délicate, ce qui poussait à le négliger. Ce n'est que plus récemment que l'on a commencé à considérer que la consolidation durable d'une situation de paix requerrait de s'attacher à la sécurité de l'État en même temps qu'à la sécurité humaine, et que ces besoins en termes de sécurité ne devaient pas s'appréhender sans prendre en compte ceux de l'environnement politique et socio-économique¹². Il est dès lors généralement admis de nos jours, face à une situation de sortie de conflit violent, qu'un secteur de la sécurité non (encore) réformé constitue un obstacle important à l'instauration de la paix, de la démocratie et d'un développement durables. En revanche, la réforme du secteur de la sécurité d'un pays peut, si elle est menée correctement, conduire à sa stabilisation, créant ainsi un terrain propice à des initiatives plus poussées en matière de consolidation de la paix et de reconstruction¹³.

10. CAD de l'OCDE, Lignes directrices, *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?*, 2001.

Voy. également Basic Papers, « Africa: the challenge of light weapons destruction during peacekeeping operations », *Occasional Papers on International Security Policy*, n° 23, décembre 1997, et Robert Muggah, « Disarming Views: a Development Response to Small Arms Light Weapons? », *GSC Quarterly*, n° 9, 2003.

11. Neil Cooper et Michael Pugh, *Security Sector Transformation in Post-conflict Societies*, Londres, 2002, p. 6.

12. Roland Paris, « Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? » dans *International Security*, vol. 26, n° 2, 2001, 87-102 ; Lloyd Axworthy, « Human Security and Global Governance: Putting People First » dans *Global Governance*, vol. 7, n° 1, 2001, p. 1 ; Gary King et Christopher Murray, « Rethinking Human Security », dans *Political Science Quarterly*, vol. 116, n° 4, 2001-2002, p. 585-610 ; Shahrbanou Tadjbakhsh, « L'angle de la sécurité humaine », dans Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro (dir) *États et Sociétés fragiles : Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala Édition Diffusion, 2006, p. 503-560.

13. Alan Bryden et Heiner Hanggi, « Reforming and Restructuring the Security Sector », dans Alan Bryden et Heiner Hanggi, *Security Governance in Post-conflict Peacebuilding*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005, p. 23.

1.2. Définir la réforme du secteur de la sécurité

Les fondements politiques du lien entre sécurité et développement doivent être recherchés dans les réflexions qui ont été menées au cours des années 1990 par plusieurs institutions internationales. Ainsi, l'édition 1994 du rapport annuel du PNUD sur le développement humain¹⁴, les consultations menées par la Banque mondiale dans environ soixante de ses pays partenaires, et ayant abouti à la publication du rapport intitulé *Voices of the Poor*¹⁵, et les travaux menés à Ottawa sur la sécurité humaine¹⁶ ont notamment souligné l'interdépendance entre conflit et pauvreté, ainsi qu'entre pauvreté et violence, et ont promu l'adoption d'une approche intégrée afin de répondre de manière efficace à l'insécurité.

Pourtant, et malgré une popularité croissante dans le discours international, la RSS reste un concept largement contesté, et qui souffre d'un grand décalage entre les principes qu'il énonce, et leur mise en œuvre effective. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a tenté de promouvoir une compréhension commune de la RSS, afin de faciliter l'adoption de politiques et de stratégies coordonnées. La définition de la RSS par le CAD relève d'une approche holistique, et comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, dans une synergie visant à assurer la gestion du système de façon cohérente avec les normes démocratiques et les principes de bonne gouvernance, contribuant ainsi au bon fonctionnement du cadre général sécuritaire¹⁷. En effet, le système de sécurité¹⁸ tel que le conçoit le CAD comprend :

1. Les acteurs essentiels de la sécurité

- Forces armées
- Services de police
- Forces de gendarmerie
- Forces paramilitaires
- Garde présidentielle
- Services de renseignement et de sécurité (militaires et civils)
- Services de garde-côtes
- Services de garde-frontières
- Services des douanes
- Unités de réserve et unités locales de sécurité (protection civile, gardes nationaux et milice)

2. Les forces de sécurité non officielles

- Guérillas
- Armées de libération
- Sociétés de services militaires
- Sociétés de services sécuritaires
- Milices des partis politiques

3. Les organes de gestion et de contrôle de la sécurité

- Chef de l'État
- Organes consultatifs nationaux sur la sécurité
- Parlement et commissions d'enquête parlementaire
- Ministères de ligne (Défense, Intérieur, Affaires étrangères et administrations associées)
- Chefs coutumiers et autorités traditionnelles locales
- Organismes de gestion financière (ministère des Finances, service du budget, service de vérification et de planification financière)
- Organismes de la société civile (commissions publiques de contrôle, commissions d'examen des plaintes du public)

4. Les institutions judiciaires et organismes chargés de l'application des lois

- Corps judiciaires et ministère de la Justice
- Administration carcérale
- Services chargés des enquêtes et des poursuites pénales
- Commission de défense des droits de l'homme et médiateurs
- Systèmes judiciaires coutumiers et traditionnels¹⁹.

14. Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *La liberté culturelle dans un monde diversifié : rapport mondial sur le développement humain*, 2004.

15. Deepa Narayan, Robert Chambers, Meera K. Shah et Patti Petesch (Banque mondiale), *Voices of the Poor: crying out for change*, Oxford University Press, 2000 (voy. chapitre VIII, *Anxiety, fear and insecurities*), p. 151-177.

16. International Commission on Intervention and State Sovereignty, « The Responsibility to Protect », *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, ICSS, 2001.

17. CAD de l'OCDE, *Lignes directrices du CAD sur la réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance*, 2005.

18. En opposition à la terminologie habituelle qui fait référence au secteur de la sécurité, cf. *supra*.

19. CAD, *Manuel OCDE CAD sur la réforme des systèmes de sécurité. Soutenir la sécurité et la justice*, 2007, p. 22.

Qu'on l'entende dans son sens large – comme le fait le CAD – ou dans son sens plus restreint – généralement limité à une action touchant l'armée et la police –, les préoccupations centrales de la RSS demeurent dans tous les cas le statut, le rôle et le caractère effectif des mécanismes de sécurité contrôlés par l'État, en tant que clés de la consolidation d'une paix durable. Cela implique que l'essentiel du débat politique et des interventions des bailleurs en matière de RSS ont tendance à se concentrer sur quelques institutions centrales, c'est-à-dire les forces armées, la police, le pouvoir judiciaire et, dans une moindre mesure, les institutions publiques financières et budgétaires, ainsi que les organisations de la société civile.

Bien que la garantie d'un contrôle civil de la sécurité par un renforcement du rôle du Parlement constitue également un aspect fondamental de la RSS telle que l'entend le CAD, cette dernière dimension a cependant tendance à être moins favorisée par les bailleurs de fonds et les partenaires internationaux que les autres domaines précités²⁰.

20. *Ibidem*, p. 27. Voir également Alan Bryden, Timothy Donais et Heiner Hanggi. *Shaping a Security Governance in Post-conflict Peacebuilding*, DCAF, Policy Paper n° 11, Genève, novembre 2005.

2. Le critère d'appropriation (*ownership*)

Avant d'aborder les spécificités du contexte centrafricain en matière de réforme du secteur de la sécurité, il convient de revenir plus en détail sur ce qui est unanimement considéré comme une notion clé dans la réussite d'une telle réforme, celle de son appropriation par les acteurs locaux.

Mantra des politiques de développement, notamment consacrée par la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*²¹, la notion d'*appropriation* (*ownership*) offre surtout un intérêt, dans une réflexion sur la RSS, en termes pratiques et opérationnels, plutôt que purement conceptuels. Visant la durabilité des politiques de développement, elle implique une réelle prise en charge de ces politiques par les pays bénéficiaires de l'aide au développement, en particulier en matière de sécurité.

À cet égard, la définition que Laurie Nathan donne de l'appropriation est particulièrement explicite, puisqu'il considère qu'en termes pratiques, cette notion implique que la réforme des politiques de sécurité, ainsi que les institutions et les activités entreprises dans ce secteur dans un pays donné, devraient être à la fois conçues, gérées et mises en œuvre par les acteurs locaux, plutôt que par les acteurs extérieurs. Cela signifie qu'il ne s'agit pas de rechercher un soutien local aux activités et programmes des bailleurs de fonds internationaux, mais, au contraire, de susciter le soutien des bailleurs aux programmes et projets initiés par les acteurs locaux²². En outre, cette définition de l'appropriation se réfère non seulement à la nécessité d'une prise en charge par le gouvernement local, mais aussi par l'État dans son ensemble, y compris, donc, le Parlement et la « société civile ».

Nuria Molina soutient cette approche en rappelant de manière assez critique que l'appropriation

a souvent été conçue par les acteurs internationaux du développement comme une adhésion requise des gouvernements bénéficiaires de l'aide à une série de politiques et de réformes qui leur sont généralement imposées de l'extérieur. Or, cette façon de voir l'appropriation reproduit le déséquilibre de pouvoir inhérent aux relations entre bailleurs de fonds et pays bénéficiaires. En d'autres termes, les bailleurs internationaux ont davantage essayé d'obtenir l'appropriation locale, en tant que moyen de renforcement de la légitimité de leur action, plutôt que de susciter le développement d'un *leadership* national²³ comme une finalité en soi. Il convient donc de renverser le paradigme pour arriver à une appropriation qui soit « réelle », ou plutôt « durable ». La mise en œuvre de cette notion doit dès lors tenir compte de l'existence de structures de pouvoir naturellement inévitables, inhérentes aux relations entre bailleurs internationaux et pays bénéficiaires de l'aide au développement. Elle nécessite donc une réforme structurelle de ces relations, et implique de passer d'une approche verticale de la responsabilité et de la nécessité de rendre compte aux bailleurs, à une approche horizontale, la responsabilité et la nécessité de rendre compte se voyant dès lors dirigées vers les citoyens. Ce renversement de paradigme exige donc un élargissement de l'espace politique national²⁴, afin de redonner un sens à la notion même d'État²⁵.

Or, si l'importance à accorder à l'appropriation semble unanime, tant dans le discours des acteurs internationaux que dans les travaux menés dans le monde académique sur la question, une telle approche se heurte pourtant à un obstacle fondamental. En effet, comme l'a rappelé Girvan, l'inéquité de la relation entre bailleurs de fonds internationaux et pays bénéficiaires de l'aide ne se fonde pas uniquement sur la dépendance générées en termes économiques, ni même sociaux. Elle

21. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*, document final du Forum à Haut Niveau tenu à Paris, du 28 février au 2 mars 2008, sous l'égide de l'OCDE.

22. Laurie Nathan, *Local ownership of security sector reform: a guide for donors*, Londres, London School of Economics, publication en ligne, janvier 2007 <<http://www.crisisstates.com/download/others/SSRReformNathan2007.pdf>> (dernière consultation le 15/10/2008), p. 9.

23. Nuria Molina, *The Ownership-Conditionality Paradox. The drivers of conditionality: constraints on the donor side*, contribution présentée à l'occasion de l'atelier informel d'experts organisé par l'OCDE sur le thème « L'appropriation en pratique », Paris, 27-28 septembre 2007, p. 3.

24. *Ibid.*

25. Sur la notion de responsabilité dans le cadre de l'appropriation, voy. not. Christoph Eberhard, « Préliminaires pour des approches participatives du Droit, de la gouvernance et du développement durable », contribution au forum international « Équité et développement. Des pratiques de mise en œuvre de l'équité », Paris, 6 et 7 novembre 2007 (inédit).

repose surtout sur la dépendance créée en termes de connaissances et de pratiques²⁶, dans la mesure où seules celles des bailleurs de fonds se voient légitimées, tandis que les visions des acteurs locaux sont minorisées²⁷. La nature même de la relation entre bailleurs et bénéficiaires de l'aide est donc en décalage, sinon en contradiction, avec les prescrits actuels en matière d'*empowerment*. Ce décalage mettant en péril l'appropriation – donc le succès pérenne – de toute politique entreprise dans les pays bénéficiaires de l'aide, et en particulier dans le domaine extrêmement sensible de la RSS, il apparaît dès lors crucial de pouvoir mettre en valeur les solutions engendrées localement, liées à un contexte spécifique, et enracinées dans une expérience et une pratique locales.

D'un point de vue théorique, ces conceptions critiques de l'action internationale en matière de développement soulignent donc que l'appropriation est en réalité minée dans sa conception même, à la fois parce que les bailleurs de fonds internationaux la considèrent davantage comme un alignement sur leurs propres priorités que comme l'inverse, et parce qu'elle est en contradiction intime avec la dimension de dépendance indissociable d'une relation de coopération au développement.

Cette vision théorique, qui permet de dégager une conception idéal-typique de la notion d'appropriation, met en évidence les facteurs externes qui en menacent le succès. Elle ne se focalise cependant que sur la phase de « démarrage » des politiques de développement, à un moment précis. Or, il existe également des facteurs *endogènes* mettant en péril la réalité de l'appropriation en cours du processus. À cet égard, des auteurs comme Scheye et Peake²⁸ attirent l'attention sur le fait que les acteurs locaux du secteur de la sécurité considèrent les changements causés par la RSS comme un défi, voire une menace, à leur pouvoir, à leurs pratiques, ainsi qu'à leur rôle et à leur fonction mêmes, d'où une évidente résistance au changement. Par ailleurs, ils

soulignent l'absence fréquente de vision homogène et consensuelle entre les acteurs du secteur même, qui s'aggrave bien évidemment dès lors que l'on élargit le débat à d'autres acteurs. De même, ils constatent qu'à l'échelle locale, les acteurs de la sécurité peuvent être à la fois des acteurs formels et informels, ce qui ne rend pas aisée la démarche de modélisation et de généralisation. Or, dans une telle configuration, il est facile d'imaginer que des mécanismes informels de gestion des conflits, fût-ce entre acteurs institutionnels, soient favorisés à une réforme des institutions elles-mêmes. Enfin, ils rappellent qu'il est souvent difficile d'identifier les titulaires *réels* de l'appropriation, en raison de la multiplicité d'acteurs, par ailleurs en relation d'interdépendance complexe, et dont les intérêts, manifestes ou latents, peuvent entrer en compétition.

Si ces facteurs endogènes mettant en péril l'appropriation s'expriment déjà au niveau purement déclaratoire des *préparatifs* d'une réforme du secteur de la sécurité, leur influence apparaît d'autant plus importante dès lors que l'on s'attache à la *mise en œuvre* de ce projet de réforme dans une démarche pérenne, qui exige une mobilisation des acteurs sur le long terme. Cette difficulté est particulièrement présente lorsqu'il s'agit de la culture des acteurs concernés, dans une dichotomie entre civils et militaires, mais également d'une entité institutionnelle (ministère, département, etc.) à l'autre. Or, la réforme du secteur de la sécurité intervient généralement en période de sortie de conflit, en parallèle à une démarche, souvent fragile, de démocratisation du régime politique en place, un contexte de crise relative au sein duquel les acteurs les plus stables sont *précisément* ceux du secteur de la sécurité²⁹. On peut donc voir la résistance au changement dans ce contexte comme relevant d'un facteur culturel, mais aussi d'un réflexe de protection d'un État fragile en cours de restructuration, d'autant que le secteur de la sécurité est souvent peu équipé, peu financé, voire peu institutionnalisé. En d'autres termes, quand la gestion quotidienne est déjà une difficulté en soi, la réforme constitue un défi plus important encore, en raison du manque fréquent de capacité des acteurs locaux en charge de la RSS³⁰.

26. Majid Rahnema, *Quand la misère chasse la pauvreté*, France, Fayard, Actes Sud, 2003.

27. Norman Girvan, *Home-grown solutions and ownership*, contribution présentée à l'occasion de l'atelier informel d'experts organisé par l'OCDE sur le thème « l'appropriation en pratique », Paris, 27-28 septembre 2007, p. 3.

28. Eric Scheye et Gordon Peake, « Unknotting Local Ownership », dans Anja Ebnöther et Philipp Fluri (eds), *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies. From Intervention to Sustainable Local Ownership*, GKS, Vienne, 2005, p. 235-260.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*

La question de l'appropriation locale de la réforme du secteur de la sécurité doit être observée avec autant d'intérêt que de prudence. D'intérêt, parce qu'elle semble effectivement constituer la clé d'une démarche durable. Cette affirmation ne s'étaie cependant que sur des considérations théoriques, puisqu'on manque encore de recul pour pouvoir parler d'une RSS qui aurait *réussi* sur le long terme. De prudence, parce qu'elle est porteuse d'un risque élevé d'instrumentalisation qui pourrait aisément dévoyer cette durabilité. En effet, sans pour autant s'étendre sur l'historique de l'introduction de la participation dans le monde du développement, il est essentiel de rappeler qu'elle a commencé par être revendiquée de manière relativement subversive par des acteurs de terrain avant de faire l'objet d'une cooptation par la « communauté internationale » du développement. Cette cooptation n'a d'ailleurs pas été accidentelle, puisqu'elle suit immédiatement l'échec des plans d'ajustement structurel des institutions financières internationales, qui y ont notamment vu un moyen d'obtenir un appui local et une légitimité populaire³¹. La question est dès lors de savoir si l'appropriation constitue un moyen utilisé par les acteurs internationaux pour justifier et légitimer leur propre action, mais avec le risque que leurs objectifs puissent diverger entre eux et avec ceux de l'État au sein duquel se déroule le processus de RSS, ou une fin en soi. Si la durabilité de la réforme semble passer par cette seconde alternative, celle-ci pose cependant aussi la question de la durabilité de l'État au sein duquel se déroule le processus, dans un contexte particulièrement fragile de sortie de conflit, dont la volatilité est accentuée par la réforme elle-même.

Si l'hypothèse doit encore être soumise à l'épreuve du temps, vu le caractère récent du processus, il apparaît cependant que la démarche centrafricaine de réforme du secteur de la sécurité donne une série d'indications intéressantes sur le niveau d'appropriation qu'elle génère, étant donné le contexte spécifique dans lequel elle s'inscrit.

31. Bonnie Campbell, « Reconceptualisation de l'État au Sud – Participation démocratique ou managérialisme populiste », dans François Crépeau, *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

3. La République centrafricaine : contexte spécifique

Depuis son indépendance, acquise sur la France le 13 août 1960, l'histoire politique de la RCA s'est caractérisée par une succession de régimes autoritaires, le plus souvent instaurés par des coups d'État militaires, par l'instauration d'une corruption généralisée, de l'ethnicité³² et du népotisme³³ comme constituant la norme, par une militarisation du pouvoir, et par le caractère continu d'une opposition armée structurée en groupes rebelles³⁴.

3.1. Aperçu historique

Selon le rapport du PNUD sur le Développement humain, la RCA compte 4,2 millions d'habitants³⁵, divisés en près de quatre-vingt groupes ethniques, la plupart ayant leur propre langue en dépit du développement du sango comme langue véhiculaire commune, et en quatre groupes religieux principaux³⁶. Le même rapport classe la RCA comme un pays à développement humain faible (171^e position sur 177 pays classés), ce qui s'explique notamment par les nombreuses crises économiques qui l'ont traversée depuis son indépendance. L'un des héritages importants de la traite des esclaves qui a sévi en Centrafrique entre le XVI^e et le XIX^e siècles est la prolifération, jusqu'à aujourd'hui, des armes légères et de petits

calibres³⁷, restées largement distribuées parmi la population à la suite des conflits du passé, ce qui continue à déstabiliser le pays et ses voisins. De plus, le manque de ressources et l'inaccessibilité de certaines régions comme la province de Vakanga ont pour conséquence un contrôle affaibli de la part de l'État central, tout en favorisant l'accès à ces régions par des groupes armés issus des pays voisins, en particulier le Tchad et le Soudan, et par le trafic d'armes. Ceci, à son tour, contribue à créer des tensions entre les trois pays, et à donner une dimension sous-régionale aux problèmes sécuritaires qui affectent la Centrafrique³⁸, tout en générant une crise humanitaire majeure³⁹, notamment due aux importants déplacements de population⁴⁰.

Un des facteurs clés de cette situation d'instabilité à la fois politique, économique et sécuritaire qui caractérise le pays depuis son indépendance, trouve principalement son origine dans les Forces armées centrafricaines (FACA) et dans la Garde présidentielle, deux corps qui ont été sujets à des remaniements continus, par le biais de purges et de campagnes de recrutement, afin de conserver une orientation ethnique convenant aux présidents de la République successifs⁴¹. La Garde présidentielle, qui a parfois constitué une véritable milice tribale, s'est régulièrement heurtée de front aux FACA⁴², qui ont, quant à elles, dû souffrir de retards importants et répétés dans le paiement de la solde⁴³,

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*, p. 10. Sur la dimension régionale, voy. également Marielle Debos, « Fluid Loyalties in a Regional Crisis: Chadian 'ex-Liberators' in the Central African Republic », *African Affairs*, 107/427, mars 2008, p. 225-241 ; International Crisis Group, *Tchad : vers le retour de la guerre ?*, Rapport Afrique n° 111, 1er juin 2006, p. 22-23 ; Xavier Zeebroek, Pamphile Sebahara et Federico Santopinto, *Darfour, Tchad, Centrafrique : des processus de paix à l'épreuve du feu*, Note d'Analyse du GRIP, 12/02/2008, publication en ligne <<http://www.grip.org/bdg/pdf/g0950.pdf>> (dernière consultation le 15/10/2008).

39. Nelson Alusala, *op. cit.*, p. 18 ; Peter Bouckaert et Olivier Bercault, *op. cit.*

40. On estime qu'en 2007, près du quart de la population du nord du pays a fait l'objet de déplacements forcés en raison de la violence dans la région, celle-ci étant à la fois causée par le conflit, les violations des droits de l'homme à l'encontre de la population civile, et par les activités des coupeurs de routes et bandits (ONU, Conseil des droits de l'homme, *Rapport soumis par le représentant du secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays*, Walter Kälin ; *additif : mission en RCA* ; A/HRC/X/XX/Add.X, version d'avance non éditée distribuée à l'Assemblée générale ; la mission a eu lieu du 24/2 au 03/03/2007, p. 2.

41. International Crisis Group, *op. cit.*, p. 8 et ss.

42. *Ibid.*, p. 9 et ss.

43. *Ibid.*, p. 10 et ss. ; Boubacar N'Ddiaye, *Beyond demo-*

32. *Ethnicité* s'entend ici comme « l'instrumentalisation de l'appartenance tribale à des fins politiques, dans un pays uni par une vraie langue véhiculaire, le sango, où l'origine des uns et des autres n'avait pendant longtemps aucune importance ». Diplomate occidental cité par International Crisis Group, *République centrafricaine : anatomie d'un État fantôme*, Rapport Afrique de Crisis Group, n° 136, 13 décembre 2007, p. 8, note 38.

33. Nelson Alusala, *Armed conflict and disarmament. Selected Central African case-studies*, ISS Monograph Series, n° 129, mars 2007, chap. II, p. 12.

34. Pour un aperçu général sur le contexte centrafricain, voy. également Babacar Gueye et al., *Étude sur le système national d'intégrité*, PNUD et Transparency International, décembre 2006 ; Peter Bouckaert et Olivier Bercault, *État d'anarchie. Rebellions et exactions contre la population civile*, Human Rights Watch, vol. 19, n° 14(A), septembre 2007.

35. PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain. La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, rapport 2007-2008 (chiffres de 2005).

36. Nelson Alusala, *Croyances locales, Catholiques, Protestants et Musulmans.*, *op. cit.*, p. 11.

un problème récurrent dans l'ensemble de l'administration publique centrafricaine, mais avec des conséquences tragiques sur le comportement des forces armées⁴⁴. Par ailleurs, l'armée centrafricaine est, pour son immense majorité, casernée dans la capitale, Bangui, ce qui cause une surconcentration de troupes dans la ville, tandis que l'intérieur du pays est largement déserté, et que les rares troupes qui y sont déployées souffrent d'un manque patent de moyens de communication, d'une chaîne de commandement clairement établie, ce qui ne fait que renforcer le manque de contrôle effectif de l'État en dehors de sa capitale⁴⁵.

Les années 1996 et 1997 se sont caractérisées par un pic de tension, causé par des mutineries et rébellions répétées au sein même des FACA, l'instabilité nationale devant régulièrement être compensée par l'intervention des troupes françaises présentes dans le pays, et ce jusqu'au passage de témoin à la Mission des Nations unies en République centrafricaine (MINURCA)⁴⁶, déployée à partir de 1998. Après les élections présidentielles de la fin 1999, la MINURCA a progressivement mis fin à son mandat⁴⁷, et les Nations unies n'ont dès lors conservé à Bangui qu'un bureau civil, le BONUCA⁴⁸. Ces élections présidentielles de 1999, les deuxièmes organisées depuis l'indépendance, confirmèrent Ange-Félix Patassé comme chef de l'État, mais des manifestations et grèves continues, causées par les retards dans le paiement des salaires au sein de l'administration aboutirent finalement à

une tentative avortée de coup d'État en 2001⁴⁹. Les deux années suivantes, marquées par la rébellion dans le nord du pays et une agitation populaire continue à Bangui, virent l'intervention régulière des forces tchadiennes, congolaises et de la FOMUC⁵⁰, troupes de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), et ce jusqu'à la prise du pouvoir, en mars 2003, par le général François Bozizé, qui entama un processus de dialogue national, et gagna en toute légalité les élections présidentielles organisées en mai 2005⁵¹. Depuis cette date, une politique de normalisation a été entreprise, visant à calmer la rébellion grondant encore au nord et à l'est du pays, et à mettre fin à des décennies d'instabilité chronique.

3.2. Dynamique actuelle

En 2007, la situation politique s'est caractérisée par la mise en place d'un dialogue politique et inclusif, sur le modèle congolais. Le Comité préparatoire du Dialogue, mis en place par le décret présidentiel du 30 novembre 2007⁵², a soumis un rapport prônant l'organisation du dialogue au niveau du président lui-même, celui-ci ayant dès lors nommé un comité de quinze membres afin de l'aider à mettre ce dialogue en place, notamment par la mobilisation de ressources financières et matérielles. Les travaux du comité se sont révélés payants, puisqu'ils ont abouti, le 9 mai 2008, à la signature d'un accord de paix avec l'Armée populaire pour la restauration de la démocratie (APRD), dernier des trois principaux groupes rebelles armés à s'entendre avec le gouvernement⁵³. Cet événement

bilisation: challenges and opportunities for Security Sector Reform in the Central African Republic, MDRP working paper n° 2, mai 2007, p. 7.

44. Voy. not. le rapport de mission en RCA du représentant spécial du secrétaire général des Nations unies pour les droits de l'homme, *op. cit.*, §§ 39, 41 et 48-50.

45. À titre d'illustration, on peut se référer aux affrontements de mars 2007 autour de la ville de Birao (nord-est du pays). Voy. not. Vincent Munié, « Une coopération militaire multiforme et contestée. En Centrafrique, stratégie française et enjeux régionaux », *Le Monde diplomatique*, février 2008, p. 10-11.

46. Par la résolution 1159 du Conseil de sécurité des Nations unies (27 mars 1998), après un intérim d'une année assuré par la MISAB, mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui. Pour davantage de détails sur le déploiement de la MINURCA, voy. not. le site Web de la mission <www.un.org/depts/DPKO/Missions/car.htm> (dernière consultation le 20/10/2008).

47. Le mandat de la MINURCA s'est éteint le 15 février 2000.

48. Voy. déclaration du Conseil de sécurité des Nations unies, disponible en ligne sur <<http://www.un.org/Docs/sc/statements/2000/prst5e.pdf>> (dernière consultation le 20/10/2008).

49. *Ibid.*, p. 9-13. (ICG).

50. Le 12 juillet 2008, la FOMUC a laissé la place à la MICOPAX (Mission de consolidation de la paix en Centrafrique, sous l'autorité de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale - CEEAC). Voy. Agence France Presse, 13/07/2008, « Centrafrique : la mission de consolidation de la paix (MICOPAX) remplace la FOMUC ». La MICOPAX est une mission de consolidation de la paix qui, outre ses composantes en termes de troupes combattantes, de policiers et de gendarmes, intègre également une composante civile chargée de relancer le dialogue politique. Voy. *Rapport du secrétaire général sur la mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad*, S/2008/601, 12 septembre 2008, p. 4.

51. Voy. not. Jean-Pierre Tuquoi, « La Centrafrique élit son chef de l'État sur fond de marasme économique », *Le Monde*, 13 mars 2005 ; et « Former coup leader wins CAR poll », *BBC News* (International Version), 24 mai 2005.

52. Décret présidentiel n° 07.356 du 30 novembre 2007, modifiant le décret n° 07.292 du 8 octobre 2007, portant création du Comité préparatoire du Dialogue politique inclusif.

53. *Rapport du secrétaire général sur la situation en Répu-*

a ainsi marqué la fin du processus préparatoire⁵⁴, et sonné le début du dialogue national lui-même, qui a démarré le 21 juin 2008 par la signature des Accords de Libreville⁵⁵, mais qui, un peu plus d'un mois plus tard, a connu un blocage dû au désaccord des parties sur les propositions de lois fixant le régime d'amnistie applicable aux anciens belligérants⁵⁶. Ces blocages ont finalement été dépassés en décembre 2008, et un accord a été trouvé entre les différentes parties concernées sous le parrainage du président gabonais Omar Bongo. Ainsi, le gouvernement a été ouvert aux anciens groupes rebelles dans l'attente des élections législatives de 2009 et présidentielles de 2010, et un comité de suivi des accords a été mis en place, de même qu'une Commission vérité et réconciliation.

Économiquement, bien qu'étant l'un des dix pays les plus pauvres du monde, la RCA a connu une légère amélioration en raison d'une consommation accrue causée par le paiement d'une partie des arriérés de salaires des fonctionnaires publics⁵⁷. Le revenu national a ainsi augmenté de 14 % après les réformes visant à maximiser les rentrées fiscales⁵⁸. La Banque mondiale et la Banque africaine de développement ont entamé une évaluation qui devrait mener à l'instauration d'un nouveau programme pour 2010-2011, ce qui a également permis au gouvernement de réduire son déficit budgétaire en 2008, et de maintenir une stabilité relative des prix⁵⁹.

blique centrafricaine et les activités du Bureau des Nations unies pour la consolidation de la paix dans ce pays (PBSO), S/2008/410, disponible en ligne : <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/378/13/PDF/N0837813.pdf?OpenElement>>

54. Le 25 avril 2008, le rapport des travaux préparatoires a été officiellement remis au président de la République en présence de la communauté internationale.

55. Accord global de paix entre le gouvernement de la RCA et les trois mouvements rebelles, l'APRD, le FDPC et l'UFDP.

56. Voy. *Rapport du secrétaire général sur la mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad*, S/2008/601, 12 septembre 2008, p. 4 ; voy. également Reliefweb, bulletin d'informations humanitaires - République centrafricaine (RCA), 4-11 août 2008, document en ligne <<http://reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/KLMT-7HG5G9?OpenDocument>> (dernière consultation le 20/10/2008) ; Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, *Chronologie EUFOR-Tchad-RCA*, août 2008, disponible en ligne <http://www.operationspaix.net/spip.php?page=chronologie&id_mot=472&date=2008-08> (dernière consultation le 20/10/2008).

57. Rapport du secrétaire général des Nations unies sur la situation en République centrafricaine et sur les activités du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO) dans ce pays, S/2008/410, 23 juin 2008, p. 4-5.

58. *Ibid.*

59. *Ibid.*

Ces différents événements ont contribué à rappeler timidement la RCA à l'attention des bailleurs de fonds internationaux, qui la négligeaient depuis longtemps, la cantonnant dans un rôle d'*orphelin de l'aide*. Cependant, le regain d'intérêt pour la RCA est sans doute également causé par sa proximité avec le Darfour voisin, ce qui en a fait, conjointement au Tchad, une base de lancement idéal pour la nouvelle mission européenne de maintien de la paix (EUFOR), qui a pour mandat de soutenir le déploiement de l'Union africaine dans la région, en collaboration avec les Nations unies⁶⁰. Les dimensions sous-régionales de la crise centrafricaine ont en tous les cas renforcé les inquiétudes de la communauté internationale quant aux risques d'une régionalisation du conflit au Darfour, qui combine désormais trois facteurs d'instabilité massive, avec les mouvements de réfugiés, les activités transfrontalières de groupes armés, et les actions entreprises par les gouvernements pour contrôler ces dernières.

Les bailleurs de fonds engagés dans la sous-région (notamment en RDC, au Congo, en Ouganda ou au Burundi), avec des résultats parfois mitigés, ont également commencé à voir en la République centrafricaine un pays qui pourrait constituer un exemple réussi de paix consolidée dans cette partie du monde. En janvier 2008, le secrétaire général des Nations unies a ainsi annoncé l'éligibilité de la RCA à pouvoir bénéficier du Fonds de Consolidation de la Paix, ce qui a mené à ajouter la RCA à l'agenda de la Commission de consolidation de la paix le 12 juin 2008⁶¹, et à la création d'un groupe de travail spécifique (*country-specific meeting*) présidé par la Belgique sur ce pays⁶².

Le renouvellement de l'attention internationale a également renforcé l'attention portée aux abus perpétrés par les forces nationales de sécurité à l'encontre des populations du nord et de l'ouest⁶³ ; de même, des rapports de meurtres, incendies de villages, pillages et viols systématiques ont progressivement été relayés par les médias et les or-

60. Voy. Xavier Zeebroek, Pamphile Sebahara et Federico Santopinto, *Darfour, Tchad, Centrafrique. Des processus de paix à l'épreuve du feu*. Note d'Analyse du GRIP, Bruxelles, 12 février 2008.

61. *Rapport de la Commission de consolidation de la paix en sa 2^e session*, 24 juin 2008 (A/63/92 – S/2008/417), p. 4.

62. *Lettre datée du 17 juin 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président de la Commission de consolidation de la paix* (A/62/889 – S/2008/419), 24 juin 2008.

63. Voy. également à cet égard Vincent Munié, *op. cit.*

ganisations internationales de droits de l'homme⁶⁴, entraînant la communauté internationale à porter à son tour une attention accrue à la fois aux dynamiques nationales de la crise, et aux dimensions régionales qu'elle porte.

3.3. Réconcilier la sécurité et le développement en RCA

Le Document stratégique de réduction de la pauvreté pour la RCA constitue la référence première d'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté telle que la soutiendront les différents partenaires régionaux et nationaux, précisément consultés de manière très large en vue de cette élaboration. Le DSRP de la RCA (période 2008-2010) a donc été rédigé à la suite d'un processus intensif de consultations menées dans les sept régions du pays en 2006 et 2007, et a montré qu'outre une situation de pauvreté monétaire, la population souffrait également d'un manque flagrant d'accès aux soins de santé et à l'eau potable, ainsi que de l'absence d'infrastructures de base. Parmi les facteurs épinglés par la population consultée comme causes premières de la pauvreté, on trouve la référence à la mauvaise gouvernance, au manque de sécurité et à l'absence de paix, aux revenus extrêmement bas et aux difficultés d'accès aux infrastructures d'éducation et de santé⁶⁵.

Une telle analyse a dès lors naturellement conduit les autorités centrafricaines à construire leur stratégie de réduction de la pauvreté et de reconstruction nationale autour de quatre piliers fondamentaux, dont les deux premiers consistent à *restaurer la sécurité, consolider la paix et prévenir les conflits*, et *promouvoir la bonne gouvernance et l'État de droit*⁶⁶.

Afin de mettre en œuvre cette première priorité, un séminaire sur « la problématique conflit-pauvreté » fut organisé à Bangui en mars 2007. Il permit notamment d'identifier les faiblesses principales du secteur de la sécurité, c'est-à-dire : (i) la faiblesse des effectifs par rapport à la taille du pays ; (ii) le caractère hétéroclite des forces de sécurité ; (iii) le

manque de discipline militaire ; (iv) l'absence de documents clés et archives détruits lors des pillages répétés ; (v) l'insuffisance de la formation ; et (vi) le sous-équipement des troupes⁶⁷.

En juin 2007, la RCA était représentée, au plus haut niveau, à la consultation des partenaires organisée à Bruxelles, qui a décidé de quatre priorités en matière de RSS : 1) le renforcement des capacités matérielles et humaines des forces de défense et de sécurité ; 2) la réforme, la restructuration, la réorganisation territoriales et la transformation participative et coordonnée du secteur de la sécurité ; 3) la sécurité sous-régionale, la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre ; 4) l'éducation, le développement des forces de défense et de sécurité, et le rétablissement de la confiance⁶⁸. Étape ultérieure, une table ronde des partenaires au développement de la RCA a ensuite été organisée, toujours à Bruxelles, en octobre 2007. Le président de la République y engagea personnellement le gouvernement à travailler à la réforme du secteur de la sécurité, et annonça la création d'un comité national préparatoire sur la RSS⁶⁹.

Sur la base de ces discussions ayant impliqué les partenaires nationaux et internationaux de la RCA en matière de sécurité comme de développement, il a été communément admis que la sécurité du pays ne relevait pas uniquement de celle de ses frontières, mais s'étendait à l'ensemble de sa population, et impliquait dès lors la promotion d'un environnement stable et sûr, encourageant l'activité économique et permettant de rétablir la confiance des investisseurs étrangers. La prise de conscience que le développement et la paix durables ne sont envisageables que dans le cadre d'un niveau de sécurité minimal, a conduit le chef de l'État à engager son pays dans un processus national de réforme de son secteur de la sécurité, basé sur les spécificités du contexte local, et conduit, dès son démarrage, par les autorités nationales elles-mêmes⁷⁰. Une telle démarche a par

67. Ibid., p. 7.

68. Voy. *Réformer le secteur sécuritaire*. Concertation des partenaires au développement, Bruxelles, 26 juin 2007, document présenté par le gouvernement centrafricain, p. 4-7.

69. Le comité a effectivement été créé par le décret présidentiel n° 07-307, du 23 octobre 2007.

70. Comme en atteste notamment le *Document de base ; synthèse de l'état des lieux*, préparé par le comité préparatoire à l'occasion du séminaire national sur la réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine, avril 2008, p. 3-5.

64. Voy. Human Rights Watch. *State of Anarchy. Rebellion and Abuses Against Civilians*, septembre 2007, p. 4.

65. Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération internationale, *PRSP 2008-2010. Poverty Reduction Strategy Paper: Analytical Summary*, septembre 2007, p. 4.

66. Les deux autres piliers sont : *rebâtir et diversifier l'économie*, et *développer le capital humain* (Ibid., p. 6).

ailleurs été encouragée par la nécessité, pour les autorités en place, d'assurer la sécurité du pays en vue des élections d'avril 2010, ce qui les met par ailleurs sous un jour favorable dans ce même contexte électoral.

C'est ainsi que le travail du comité national préparatoire pour la RSS s'est inscrit sous le signe de l'appropriation et de la prise en compte de la spécificité du contexte, en vue de l'organisation, en avril 2008, du premier séminaire national sur la RSS. Ceci, à son tour, a permis de dégager une opportunité pour identifier des initiatives à court et à moyen termes, avant l'adoption ultérieure d'une stratégie nationale en matière de RSS, qui imposerait alors des efforts concertés et sur le long terme à toutes les parties intéressées, au niveau national et international.

4. Le séminaire national sur la réforme du secteur de la sécurité en RCA

4.1. L'action conjointe de la RCA et de ses partenaires internationaux en préparation du séminaire

L'idée de mener une restructuration des forces de sécurité est ancrée de longue date en RCA. Elle a notamment été recommandée en 1996, par les États généraux de la Défense et de la Sécurité, ainsi que par le Dialogue national qui s'est déroulé en 2003. Cette idée a également été appuyée en 2001 par le Rapport du secrétaire général des Nations unies, qui reconnaît que « l'assistance à la RCA dans le domaine sécuritaire concerne (...) la police et la gendarmerie qui, comme l'armée, doivent être appuyées de manière conséquente »⁷¹. Ce rapport souligne en outre qu'un tel appui passe par une restructuration de ses forces armées, et la nécessité de « mettre [l]es forces de police et de gendarmerie dans un état acceptable »⁷², afin de permettre à la RCA de poursuivre ses efforts de promotion d'un État de droit.

Elle s'est ensuite concrétisée à l'occasion d'une des missions de suivi du programme MDRP de la Banque mondiale sur le DDR et la RSS dans la région des Grands Lacs, en août 2006. Le programme MDRP (*Multi-donor disarmament, demobilisation and reinsertion programme*), géré par la Banque mondiale, est destiné à financer des activités de DDR dans sept pays d'Afrique centrale. Les bailleurs de fonds contribuant à ce programme sont la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni et la Commission européenne.

À l'occasion de sa présence à Bangui dans le cadre de cette mission, la Banque mondiale a organisé un atelier d'échange sur la RSS. L'aide-mémoire rédigé au terme de la mission suggérait entre autres l'organisation d'un séminaire national sur la RSS, une proposition acceptée par le ministre de la Défense dans un courrier daté de janvier 2007 :

« Dans la logique que suggère l'aide-mémoire, le Gouvernement projette d'organiser dans un délai raisonnable, un séminaire national sur la réforme du secteur de sécurité (RSS) en République centrafricaine avec l'appui de la communauté internationale, afin de faciliter la compréhension de ce processus à toutes les composantes de la société centrafricaine, et singulièrement établir une feuille de route cohérente et réaliste devant sous-entendre le bon déroulement de ce processus.

Au niveau national, ce séminaire/atelier sera piloté par le Conseil supérieur de la Défense nationale en y associant l'ensemble des acteurs clés du processus notamment les représentants de la société civile, la Commission Défense de l'Assemblée nationale, et la capacité opérationnelle renforcée ».⁷³

Par le même courrier, le ministre de la Défense sollicitait également l'appui technique du MDRP et de ses partenaires en vue de la préparation et de l'organisation du séminaire.

À partir de cette mission d'août 2006, on assiste dès lors à une concertation accrue, à Bangui, entre les autorités centrafricaines et les partenaires internationaux sur la question de la RSS. Concrètement, cette concertation prend la forme de rencontres mensuelles, dont le secrétariat est assuré par le PNUD. Ces réunions démarrent en janvier 2007 et aboutissent, en mars de la même année, à la rédaction d'une feuille de route provisoire sur la coordination des efforts nationaux et internationaux sur ce dossier.

Dans la même dynamique, et à la suite des discussions menées à l'occasion de la rencontre annuelle du MDRP à Paris en novembre 2006, la Banque mondiale organisa, avec le PNUD et la France, une mission conjointe en RCA⁷⁴, du 21 au 28 juin 2007, en vue de renforcer les capacités locales à organiser le séminaire national sur la RSS. Le rapport de cette mission, soumis au président de la République, affirmait l'engagement du MDRP et du PNUD à soutenir la préparation

71. Rapport du secrétaire général des Nations unies sur la situation en RCA, S/2001/886, du 21 septembre 2001, § 17-19.

72. Ibid.

73. Lettre n° 016/MDNACVGDRA/DIR-CAB, du ministre de la Défense nationale, des anciens combattants, des victimes de guerre, du désarmement et de la restructuration de l'armée à la directrice du MDRP, 9 janvier 2007.

74. Avec, en outre, la participation de représentants de la France, de la Belgique et des Pays-Bas.

de cet événement, proposait la mise en place d'un mécanisme national, nommé par le gouvernement centrafricain, afin de coordonner l'organisation du séminaire, recommandait l'organisation ultérieure de plusieurs missions d'appui, et suggérait quelques dates possibles pour la tenue de l'événement⁷⁵.

En octobre de la même année se déroula une nouvelle mission de terrain, coordonnée cette fois par la Commission européenne, avec pour mandat : 1) l'évaluation des progrès en matière de RSS par la RCA ; 2) l'ouverture de consultations avec les autorités nationales sur des questions de DDR et de RSS ; 3) établir le lien avec le mandat de la FOMUC ; 4) l'évaluation de la complémentarité des initiatives possibles en matière de RSS avec d'autres programmes de développement en cours ; 5) l'identification de domaines d'intervention possible pour l'Union européenne dans les champs du DDR et de la RSS⁷⁶. À la suite de cette mission, le MDRP a exprimé certaines réserves quant au fait d'assumer un rôle de coordination entre les partenaires internationaux et avec les autorités locales. Le PNUD a dès lors rempli ce rôle, encore que son manque d'expertise locale l'ait conduit à faire appel à une expertise extérieure à cet effet⁷⁷.

4.2. Les partenaires internationaux associés aux préparatifs du séminaire⁷⁸

La République centrafricaine n'a jamais été un pays courtisé par les bailleurs de fonds internationaux en matière de coopération au développement. Cela s'explique entre autres par la présence quasi exclusive de la France et le rôle que l'ex-métropole a continué à jouer dans ce pays depuis son indépendance, par l'absence relative d'intérêts économiques et géostratégiques en Centrafrique par rapport à ses voisins, au régime politique particulièrement instable qui a prévalu dans le

pays jusqu'au milieu des années 2000. Quoi qu'il en soit, la République centrafricaine ne regroupe que quelques bailleurs de fonds (à peine une dizaine en 2002/2003, et jusque quinze en 2005⁷⁹, dans la foulée des élections présidentielles). Elle concentre une moyenne de 24 USD d'aide publique au développement par habitant en 2007⁸⁰, et les investissements étrangers directs (FDI - *foreign direct investment*) n'y pèsent même pas 1 % du PNB (6 % en RDC, 7 % au Soudan), à peine 2 % de l'ODA (90% en RDC, 164 % au Soudan), et un montant total d'à peine 1 million USD entre 2000 et 2005, ce qui en fait le plus mauvais score sur trente pays africains considérés comme « fragiles »⁸¹. Entre 1992 et 2005, le montant d'aide au développement par habitant y a connu une chute libre de près de 50 %⁸².

Si cette situation prévaut de manière générale, on ne trouvera dès lors rien d'étonnant à ce que le nombre de partenaires internationaux prêts à s'engager dans le délicat secteur de la sécurité soit encore davantage restreint. C'est ainsi que la préparation du séminaire national sur la RSS n'a impliqué, aux côtés des autorités centrafricaines, que quelques acteurs.

Banque mondiale : C'est lors d'un *MDRP Multi-Donor Trust Fund* (créé pour financer l'essentiel des activités du MDRP, et dont les membres se réunissent à intervalles réguliers pour évaluer les progrès et résultats atteints sur le terrain, donner des directions aux stratégies à suivre et fixer les priorités), qu'a été abordée l'idée d'organiser le séminaire. Cette idée a pu être approfondie lors de plusieurs missions de terrain organisées dans le cadre du même programme MDRP. Cependant, en dépit de ce rôle initiateur, la Banque mondiale semble avoir préféré ne pas s'engager dans le séminaire en dehors d'un soutien logistique à sa préparation. Ceci peut notamment s'expliquer par le fait que

75. Termes de référence : mission conjointe sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en République centrafricaine, 21-28 juin 2007 (document inédit).

76. Termes de référence de la mission d'évaluation de la Commission européenne en République centrafricaine, du 4 au 10 octobre 2007 (inédit).

77. Rapport de mission du Maj. de Fabribeckers, « point focal » belge pour le MDRP, et représentant la Belgique lors de la mission d'octobre 2007.

78. Les informations reprises sous ce titre s'inspirent largement —mais pas exclusivement— du *Rapport final du Comité préparatoire du séminaire sur la RSS en RCA*, Bangui, juillet 2008, p. 11 et 12.

79. Contre vingt-huit en RDC, ou encore trente-deux au Soudan ; par ailleurs, en RCA, plus des 2/3 de l'aide au développement sont concentrés entre les mains des trois bailleurs principaux : France, Commission européenne et États-Unis d'Amérique (OECD/DAC online database on annual ODA aggregates (2007), cité par Oxford Policy Management dans son « Report on Resource Allocations to Fragile States », *room document* 7 de la 10^e session plénière du Fragile States Group du CAD de l'OCDE, Paris, 6 juin 2008.

80. Contre trente-neuf au Tchad, quarante-huit au Burundi, cinquante au Soudan, soixante-douze au Liberia, trois-cent-soixante-deux en RDC (*Ibid*).

81. *Ibid*.

82. *Ibid*.

le MDRP soit un programme en phase finale – sa clôture est prévue au 31 décembre 2008.

PNUD : Chargé de présider les réunions de coordination sur la RSS organisées mensuellement depuis janvier 2007, le PNUD a joué le rôle de chef de file des partenaires internationaux dans leur soutien à la préparation et à l'organisation du séminaire.

La délégation du PNUD, en collaboration avec le Bureau pour la prévention des crises et du relèvement (BCPR) de la même organisation a contribué aux préparatifs du séminaire en assistant le gouvernement dans la rédaction d'une note d'orientation sur la RSS à l'intention des bailleurs potentiels, en contribuant à la formation des membres du comité préparatoire au concept de RSS et à leur mission, et en s'engageant aux côtés du comité dans la préparation du séminaire.

Le rôle joué par le PNUD s'est avéré crucial, tant en termes financiers et logistiques, qu'en termes d'envoi d'expertise depuis New York et Genève.

OCDE : Appuyée par le PNUD, une équipe conduite par le secrétariat du Comité d'aide au développement (CAD)⁸³ de l'OCDE a mené une mission visant le renforcement des capacités sur la RSS en vue de la préparation du séminaire.

Les objectifs de la mission étaient de : 1) mieux faire connaître le *Manuel* de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité ; 2) renforcer les connaissances et les capacités des acteurs de la RSS en RCA ; 3) améliorer la coordination sur le terrain dans le domaine de la RSS ; 4) poursuivre la sensibilisation du comité préparatoire du séminaire aux notions de RSS⁸⁴.

En premier lieu, la mission a permis de recenser les différents acteurs de la sécurité en RCA, d'établir une méthodologie d'évaluation, d'améliorer la compréhension de l'environnement politique et des réformes à y apporter, et enfin, de concevoir un plan d'action en appui à la RSS. Ensuite, une seconde étape a eu lieu avec l'ensemble des partenaires internationaux intervenant dans le domaine de la RSS en RCA, afin de partager les conclusions atteintes⁸⁵.

83. Et en particulier de son réseau thématique consacré aux questions de *Conflit, paix et coopération au développement* (CPDC).

84. Voy. le Rapport de mission du secrétariat de l'OCDE, *op. cit.*

85. PNUD, CE, France, BONUCA, CICR, Afrique du Sud, programme MDRP de la Banque mondiale et États-Unis.

Cette mission a finalement permis à ses différents destinataires de disposer d'une base de connaissances communes sur la RSS, et de pouvoir ainsi approfondir pertinemment la question au cours du séminaire⁸⁶.

Commission européenne : L'une des premières actions de la Commission européenne dans le domaine de la RSS en RCA a consisté en l'organisation/coordination d'une mission d'évaluation sur le DDR et la RSS en RCA, en octobre 2007⁸⁷. La délégation européenne à Bangui a également joué un rôle d'appui tout au long des préparatifs du séminaire. L'implication de la Commission a pris la forme, à la fin du séminaire, d'une proposition visant à constituer une équipe pluridisciplinaire de cinq experts (un coordinateur, un expert en aménagement du territoire sur les conflits en matière de transhumance, et trois experts respectivement en appui aux ministères de l'Intérieur, de la Défense et des Finances), qui, associés à trois experts envoyés par le PNUD (dans les domaines du contrôle démocratique, de la justice, et du DDR.), devraient fournir un appui direct, aux ministères et départements concernés par des actions concrètes en matière de RSS recommandées à l'issue du séminaire.

France : Le rôle de la France, partenaire inévitablement incontournable en RCA, dans les préparatifs du séminaire est resté relativement ambigu. Lors de sa participation à la réunion de concertation des partenaires au développement de la RCA à Bruxelles, en juin 2007 la France avait souligné l'importance de la RSS en RCA pour trois raisons essentielles : 1) les problèmes de sécurité interne, et notamment des rébellions dans le nord-ouest du pays, ainsi qu'autour du point triple RCA-Soudan-Tchad, dans le nord-est ; 2) les problèmes d'instabilité susceptible d'être générée par la situation économique et sociale ; et 3) les exactions commises par les forces officielles de défense et de sécurité⁸⁸.

Cependant, la France semble finalement avoir favorisé le recours à des stratégies davantage

86. Entretiens informels avec plusieurs membres du comité national préparatoire, Bangui, 12 avril 2008.

87. À cette mission, participaient le Royaume-Uni, la France et la Belgique, ainsi que deux représentants envoyés par la Commission depuis Bruxelles (Direction générale pour le Développement et Direction générale pour les Relations extérieures).

88. Allocution de la délégation française à la Concertation des partenaires au développement de la République centrafricaine, Bruxelles, le 26 juin 2007.

bilatérales en matière de sécurité. Ainsi, Paris a dépêché un officier général auprès du ministre centrafricain délégué à la Défense⁸⁹, afin d'aider le gouvernement à finaliser une importante loi de programmation militaire et mène d'autres actions bilatérales en lien avec la RSS telles que l'accord de coopération militaire entre la RCA, la France et l'Afrique du Sud ; les actions de coopération militaire bilatérale (FACA et Gendarmerie) concourant à la refondation des forces de défense et de sécurité, y compris l'appui aux structures de commandement et d'opérations et formation ; le projet d'appui au renforcement de l'État de droit lancé en 2007 en concertation avec les projets du PNUD, de la CE et de l'Allemagne ; divers projets spécifiques de coopération au profit de la police ; diverses actions de coopération au profit des médias et de la justice, etc.⁹⁰. Face au séminaire national sur la RSS et à son suivi, la France a gardé une attitude prudente et son représentant n'a pas fait de référence particulière à un soutien spécifique aux recommandations qui allaient sortir des travaux du séminaire.

Belgique : Au moment du séminaire, la RCA ne constituait pas, pour la Belgique, un pays revêtant une importance stratégique particulière. Pourtant, Bruxelles a marqué un intérêt très net pour le séminaire national sur la RSS, et a contribué à sa préparation essentiellement par la mise à disposition d'expertise, en amont du séminaire, lors des missions de suivi MDRP, de la mission conjointe PNUD-MDRP/BM de juin 2007, de la mission conjointe coordonnée par la CE d'octobre 2007, et de la participation aux deux tables rondes tenues à Bruxelles en juin et en octobre 2007. Un expert belge du ministère des Affaires étrangères en matière de DDR/RSS a été mis à disposition du comité préparatoire qu'il a appuyé dans la définition des thèmes de discussion du séminaire, la méthodologie de travail, l'identification des experts internationaux et de personnes ressources ; cette assistance a également été assurée pendant les travaux du séminaire, à travers une équipe multidisciplinaire

belge de quatre experts afin d'appuyer le comité préparatoire dans la dernière ligne droite avant le séminaire, et de proposer son expertise de fond pour le séminaire lui-même. Finalement, pendant la séance de clôture du séminaire, l'ambassadeur accrédité pour la RCA a réaffirmé le soutien belge au processus de RSS en Centrafrique.

On constate ainsi que la RSS agit comme un catalyseur, redéfinissant la relation entre la Centrafrique et ses partenaires internationaux. Relativement orpheline jusqu'à ce moment, la RCA bénéficie actuellement d'un intérêt renouvelé de la part de la « communauté internationale ».

Une série de facteurs ont contribué à ce regain d'attention, parmi lesquels la dimension sous-régionale des conflits impliquant le Soudan, le Tchad et la RDC, qui focalisent l'attention internationale ; les effets engendrés par ces conflits, tels que les mouvements de population et la situation des réfugiés, ainsi que la circulation des armes légères et de petit calibre, deux phénomènes encouragés par la porosité des frontières et la faiblesse du contrôle de l'État à cet égard ; la condition humanitaire tragique dans le pays lui-même, et la poursuite du conflit à l'intérieur du pays ; l'aboutissement du processus de rédaction du DSRP, qui a permis à la RCA de revenir à l'agenda des institutions financières internationales ; enfin, la volonté affichée du gouvernement, après les élections de 2005, d'entamer des réformes ancrées sur le développement et la paix durables.

Ceci se traduit notamment par la récente inscription de la RCA aux travaux de la Commission de consolidation de la paix des Nations unies, ce qui atteste du nouveau rôle de ce pays, à la fois comme acteur et enjeu pour la paix internationale. Le séminaire national sur la RSS aura joué un rôle clé à cet égard.

4.3. L'approche centrafricaine de la RSS⁹¹

La plongée centrafricaine dans la RSS s'est faite de manière graduelle. La demande très claire, formulée par les autorités centrafricaines, de s'engager

89. En RCA, le portefeuille ministériel de la Défense échoit au président de la République ; cependant, depuis peu, et notamment pour répondre à des impératifs de contrôle démocratique tels que promus par la communauté internationale, un ministre délégué à la Défense siège au gouvernement sur ces matières. Au moment du séminaire et de la rédaction de cet article, le ministre délégué en question est le Gén. Bozize, fils du président de la République.

90. *Rapport final du Comité préparatoire du séminaire sur la RSS en RCA*, Bangui, juillet 2008, p. 12.

91. La présente section reprend des informations directement collectées par les auteurs, à l'occasion de leur participation directe au séminaire national, à ses préparatifs, ainsi qu'à la rédaction conjointe (avec le comité national préparatoire) de son rapport final.

dans une vaste réflexion sur la question du secteur de la sécurité et de sa réforme a généré de fortes synergies avec divers partenaires internationaux. C'est ainsi que, dans un premier temps, les acteurs centrafricains de la sécurité ont été sensibilisés et formés au concept de RSS tel qu'il est discuté au niveau international ; ensuite, une approche nationale de la RSS a été établie, visant à adapter les cadres conceptuels internationaux aux réalités concrètes du terrain ; enfin, cette approche nationale a été à la fois discutée, appropriée et diffusée à l'ensemble des acteurs concernés à l'occasion d'un séminaire national de haut niveau.

Concrétisant l'engagement qu'il avait pris en janvier 2007, le président de la République créa, par l'arrêté n° 309/MDNACVGRA/DIR-CAB du 3 septembre 2007, le comité préparatoire du séminaire national sur la RSS. Ce comité, dont les membres ont ensuite été nommés par le décret n° 07-307 du 23 octobre 2007, se caractérise par sa composition mixte, à la fois en termes de ministères concernés (Défense, Justice, Intérieur, Plan et coopération internationale, Communication, Affaires sociales, etc.), d'inclusion de la société civile (Ligue centrafricaine des droits de l'homme) et d'une dimension de genre (deux femmes pour onze membres), mais également par son niveau politique élevé (conseiller à la présidence, chef d'état-major adjoint, directeurs d'administration, etc.).

Le *Manuel* de l'OCDE⁹², présenté aux membres du comité comme base commune de compréhension du concept de RSS, n'a finalement servi que de base préparatoire aux travaux du séminaire national qui a suivi quelques mois plus tard, et qui en a tiré les grands principes mais en les adaptant et en les appliquant aux nombreuses et complexes spécificités du contexte centrafricain. Cette initiative a également permis d'identifier d'autres acteurs, peut-être moins habituels, du secteur de la sécurité en RCA, notamment les femmes, habituellement exclues du discours dominant sur le secteur de la sécurité, ainsi que les médias. Elle a en outre permis d'établir une méthodologie commune pour évaluer l'état de leur situation, d'affiner la compréhension commune du contexte politique, et de définir un plan d'action pour la RSS, tout en créant une occasion pour tous les acteurs impliqués dans ce secteur, au sens large, de rencontrer les partenaires

internationaux concernés. À cet égard, on évoquera principalement le PNUD et le BONUCA, la Commission européenne, la France, la République sud-africaine, les États-Unis d'Amérique, le Comité international de la Croix-Rouge, et le programme MDRP de la Banque mondiale.

Dès la fin de cette formation, le comité préparatoire s'est immédiatement attelé à travailler à une approche nationale de la RSS, à la fois en se basant sur la formation offerte par l'OCDE, et en s'en affranchissant pour s'approprier totalement le processus et le faire correspondre à la complexité du contexte spécifique⁹³. C'est ainsi que le comité a identifié les acteurs centrafricains indissociables de toute initiative de réforme : les forces de défense (FACA et gendarmerie) ; la police nationale et les forces qualifiées de « paramilitaires » (police municipale, eaux et forêts, douanes, etc.) ; l'administration judiciaire et pénitentiaire ; les services de renseignement ; les compagnies privées de sécurité ; enfin, les institutions civiles en charge du contrôle démocratique des forces de sécurité. L'interdépendance entre ces différents acteurs a, bien entendu, fait l'objet d'une prise en compte, de même que divers enjeux transversaux qui définissent l'environnement au sein duquel ils opèrent. Il en est ainsi du contrôle démocratique exercé par le Parlement ; de la bonne gouvernance ; du rôle des médias, de la société civile et des questions de genre ; du lien entre DDR et RSS et du contrôle des armes légères et de petit calibre ; enfin, de la présence de combattants étrangers sur le territoire national. Tous ces acteurs et ces thématiques ont été repris tout au long du document de base du séminaire national, rédigé par les membres du comité national préparatoire.

4.4. Le séminaire national d'avril 2008

« Ainsi, pour aboutir à une réforme globale en matière de la sécurité, le gouvernement a sollicité et obtenu des partenaires au développement une mission conjointe d'évaluation de la Banque mondiale, du PNUD, de l'Union européenne et des partenaires bilatéraux (France, Belgique), qui a séjourné du 21 au 28 juin 2007. Cette mission a réalisé un diagnostic du secteur de la sécurité et a conclu que

92. CAD, *Manuel OCDE CAD sur la réforme des systèmes de sécurité. Soutenir la sécurité et la justice*, 2007.

93. Entretiens informels en marge de la réunion préparatoire réunissant le comité national préparatoire du séminaire et les experts internationaux invités à son occasion, Bangui, 10 avril 2008.

les réformes entamées par le gouvernement restent émaillées de faiblesses et a recommandé la tenue d'un séminaire national sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) impliquant tous les acteurs clés de la vie nationale (civils et militaires) dans le but de définir une stratégie globale »⁹⁴.

Dès le départ, la RCA a adopté une approche holistique de la RSS visant tant les acteurs plus traditionnels de cette notion (la police, l'armée, la gendarmerie, les gardes de frontières, taxes et douanes, les services de renseignements et les services de sécurité) que d'autres acteurs. Ainsi, cette approche inclut les institutions de gestion et contrôle du secteur de la sécurité (tels que les ministères de la Défense et de l'Intérieur, les institutions de gestion financière et les commissions d'enquêtes) ; les institutions judiciaires (le secteur de la justice, les prisons, la justice coutumière) ; et les forces de sécurité non statutaires (les compagnies privées de sécurité, les milices et les guérillas)⁹⁵.

Les objectifs recherchés par le pays dans sa démarche de réforme sont : 1) développer un cadre institutionnel suffisant pour offrir des garanties en matière de sécurité à l'ensemble de la population, y compris par le biais de politiques de sécurité et de développement ; 2) renforcer les capacités de gestion des institutions civiles en charge du contrôle démocratique des acteurs de la sécurité ; 3) établir un corps de sécurité qui soit efficace, professionnel, démocratique et responsable devant l'ensemble des citoyens du pays⁹⁶.

Le séminaire a compté environ cent-cinquante participants, centrafricains et autres dont certains de très haut niveau (vice-président de l'Assemblée nationale, directeurs généraux d'administration, commissaire du gouvernement, etc.). Dans un premier temps les menaces internes et externes au pays ont été listées ; un état des lieux des différents secteurs liés à la RSS a pu être dressé et les attentes de la population, précédemment collectées à travers le pays, ont été présentées.

94. Termes de référence du comité préparatoire, *Rapport final du Comité préparatoire du séminaire sur la RSS en RCA*, Bangui, juillet 2008 ; annexe 4.

95. Voy. à ce sujet Heiner Hanggi, « Approaching peace-building from a security-governance perspective », dans Alan Bryden et Heiner Hanggi, *op. cit.*, p. 3-19 ; et Alan Bryden et Heiner Hanggi, « Reforming and reconstructing the security sector », *Ibid.*, p. 23-43.

96. Antoine Gambi (Gén.), *Discours d'ouverture du séminaire national de la Réforme du secteur de la sécurité*, 14 avril 2008.

La seconde phase a défini des actions précises, à la fois à court terme (dans les huit mois, pour des actions déjà en cours ou programmées, ou accessibles à la RCA seule, sans nécessité d'appui international) et à moyen terme (dans les deux ans, requérant un appui des partenaires internationaux). Ces actions ont été définies d'abord pour cinq « piliers verticaux » de la RSS : 1) défense (FACA et gendarmerie) ; 2) police nationale et forces paramilitaires ; 3) administration judiciaire et pénitentiaire ; 4) gouvernance politique, économique et financière ; 5) services des renseignements. Elles ont ensuite été complétées par cinq « thèmes transversaux » à ces piliers : 1) contrôle démocratique du secteur de la sécurité et rôle du Parlement ; 2) gouvernance dans le secteur de la sécurité, transparence dans la gestion budgétaire et lutte contre la corruption au sein des Forces ; 3) rôle des médias et de la société civile et dimension du genre ; 4) lien entre DDR et RSS et lutte contre la prolifération des ALPC ; 5) combattants étrangers armés sur le territoire national.

La troisième phase a consisté en l'inscription de ces nombreuses actions dans un chronogramme national (incluant des échéances à court et moyen termes), qui a été transmis au gouvernement comme guide de son prochain programme de gouvernement. Ceci a permis l'élaboration d'une série d'engagements formels au plus haut niveau, dont l'évaluation de la mise en œuvre est prévue pour février 2009, sous la responsabilité d'un comité de suivi.

Le chronogramme final

À la fois l'un des principaux points d'originalité de la méthodologie⁹⁷ mobilisée pour le séminaire national, et facteur clé du succès potentiel de celui-ci, le chronogramme⁹⁸ a pris la forme d'une liste de 146 activités, réparties en 48 objectifs prioritaires, dans 5 secteurs d'intervention impliquant plusieurs ministères et départements de ligne : 1) le ministère de la défense pour les activités et priorités relatives aux FACA et à la gendarmerie ; 2) les ministères de l'intérieur, des finances et du budget et des eaux et forêts pour la police nationale et municipale, les douanes et les eaux et forêts ; 3) le ministère de la justice pour l'administration

97. Voir Annexe 1.

98. Voir Annexe 2.

judiciaire et pénitentiaire ; 4) le parlement pour les questions de gouvernance politique, économique et financière ; et 5) les ministères de la défense et de l'intérieur pour les activités et priorités portant sur les services de renseignement.

Ainsi, à titre d'exemple, les 22 activités prioritaires identifiées pour l'administration judiciaire et pénitentiaire, relevant donc de la compétence du ministère de la justice, sont groupées selon 6 objectifs clés :

- 1) un système de lois cohérent et connu de tous (ex : révision de promulgation des 5 codes concernés) ;
- 2) un système judiciaire efficace, impartial et responsable (ex : répertorier les 5 tribunaux de grand instance les plus nécessaires et les doter de fournitures de bureau ; recruter 40 élèves magistrats et 20 élèves greffiers, etc.) ;
- 3) un accès équitable à la justice et à l'applicabilité des lois (ex : former les chefs coutumiers aux limites de leurs compétences et aux règles juridiques de base) ;
- 4) un système carcéral démilitarisé, professionnel et sous contrôle civil (ex : créer quatre centres de détention pour femmes, créer un corps de gardiens de prison civils, etc.) ;
- 5) le respect des standards internationaux des droits de l'homme (ex : créer un observatoire indépendant des prisons à composition mixte, etc.) ;
- 6) un système pénitentiaire orienté vers la réinsertion des détenus (ex : mettre en place des travailleurs sociaux dans les prisons, etc.).

Les activités reprises touchent à des domaines aussi variés que l'infrastructure et l'équipement (ex : réhabilitation et construction d'infrastructure de l'école de police : dortoirs, mur d'enceinte, salles de cours), la formation (ex : former le personnel des douanes dans les domaines spécifiques tels que l'or, le diamant, le bois et les hydrocarbures), le travail parlementaire (ex : élaborer et adopter une loi générale sur la comptabilité publique), etc.

Elles ont en outre été planifiées dans le temps, les échéances de court terme (c'est à dire relatives à des activités ne nécessitant pas d'engagement ultérieur des partenaires internationaux) étant mesurées en semaines, et les échéances de long terme (c'est à dire permettant l'implication ultérieure des bailleurs de fonds, mais devant se dérouler avant les élections de 2010) l'étant en mois. Ainsi, à

titre d'exemple, pour les actions de court terme, il a été prévu que la création d'un comité *ad hoc* de révision des textes légaux et administratifs relatifs aux FACA serait mis en place à partir du début du mois d'août 2008, qu'un directeur général adjoint de la police serait nommé à la même période, ou encore qu'une formation d'analystes du service de renseignement par des experts extérieurs serait organisée entre novembre et décembre 2008, etc. Pour les actions de long terme, il était notamment prévu de créer un corps de gardiens de prison civils tout au long de 2009, de construire 2 postes de police à Bangui et 12 en province entre 2009 et 2010, ou encore d'assurer le déploiement du 3^e bataillon d'infanterie territoriale à Bouar avant la fin 2009, etc.

5. L'implication spécifique de la Belgique dans le processus

Les relations entre la Belgique et la RCA ont connu un développement important autour de la tenue du séminaire. Avant celui-ci, d'un point de vue purement formel, les relations bilatérales belgo-centrafricaines sont largement inexistantes, comme en témoigne notamment l'absence de mission diplomatique à Bangui, et le fait que la RCA ne soit pas l'un des dix-huit pays de concentration de l'aide bilatérale belge au développement. Le gouvernement belge a cependant exprimé son soutien très clair au séminaire en particulier, et à la RSS dans le pays en général, comme en témoigne la participation officielle de la Belgique à différents épisodes de ce processus.

Tout d'abord, la RCA est l'un des bénéficiaires du programme MDRP de la Banque mondiale auquel participe la Belgique. En tant que l'un des principaux bailleurs de fonds du programme, elle prend part à diverses missions de terrain. C'est ainsi que, précédemment au séminaire, et bien que l'attention de la Belgique dans le cadre du MDRP soit plus généralement tournée vers la RDC et le Burundi, Bruxelles a envoyé un expert pour prendre part à la mission conjointe organisée par le MDRP, le PNUD et la France, en juin 2007. Au même moment, la Belgique prenait part à une concertation des partenaires au développement de la RCA, organisée à Bruxelles, puis à la table ronde des bailleurs, organisée au même endroit en octobre 2007, deux événements où la volonté politique de la RCA de prendre part à une réelle réforme de son secteur de la sécurité fut clairement affirmée, et ce, au plus haut niveau. En octobre de la même année, la Belgique prit part à la mission de terrain, coordonnée par la Commission européenne.

Après avoir nommé les membres du comité national de préparation du séminaire RSS par décret présidentiel, le chef de l'État s'adressa au ministre belge des Affaires étrangères, qui avait effectué sa première visite en RCA quelques mois auparavant, pour solliciter de sa part la mise à disposition d'un expert belge en matière de DDR et RSS en Afrique centrale, le Maj. J. de Fabribeckers. Ce choix se justifiait par différentes raisons, dont certaines méritent d'être soulignées :

a) expertise

Tout d'abord, le profil professionnel de l'expert sollicité. L'expert belge est un militaire, détaché par le ministère de la Défense auprès de la Direction générale pour la Coopération au développement (DGCD) du ministère des Affaires étrangères pour une période de trois ans, avec pour mandat la mise à disposition d'une expertise en DDR et RSS. Un tel arrangement, sans précédent dans les relations existant, en Belgique, entre les administrations respectives des Affaires étrangères et de la Défense, témoigne de la nature transversale de la RSS et du DDR, et du besoin exprimé par les administrations concernées de renforcer leur coordination et leur échange d'expertise. L'expert belge disposait donc d'une situation professionnelle lui permettant de soutenir effectivement le comité préparatoire, et de s'adresser en connaissance de cause à la fois aux acteurs de la Défense, du Développement et de la Diplomatie (les trois D) présents en RCA.

b) confiance

Étant donné le caractère inévitablement sensible du secteur de la sécurité, qui implique une réticence naturelle des acteurs concernés à étaler au grand jour des questions souvent confidentielles, toute facilitation extérieure doit donc pouvoir se prévaloir du plus haut niveau de confiance et de respect entre partenaires locaux et intervenants externes. La participation continue de la Belgique au sein du programme MDRP de la Banque mondiale a permis d'instaurer une relation de longue date avec les autorités centrafricaines, et de prendre la juste mesure des intérêts respectifs. Une bonne relation entre facilitateur extérieur et les acteurs locaux constitue un facteur clé de réussite de tout processus de RSS assisté au niveau international, dès son démarrage. L'établissement d'une relation de travail fonctionnelle entre les parties permet un engagement mutuel, sur la base de la bonne foi.

Or, la Belgique ne porte aucun passé colonial, et ne défend aucun intérêt spécifique en RCA, qui n'est pas un de ses partenaires traditionnels de coopération. Ceci a facilité l'établissement d'une relation de confiance avec le comité, permettant une réelle coordination sur une matière extrêmement délicate, tout en maintenant intact le haut niveau d'appropriation du processus par les autorités nationales.

c) cohérence interministérielle

Étant donné la nature interdisciplinaire de la réforme du secteur de la sécurité, une intervention extérieure cohérente dans ce domaine devrait pouvoir s'appuyer sur une approche pangouvernementale incluant au moins les Affaires étrangères, la Défense, et la Coopération au développement.

Or, l'engagement de la Belgique en RCA s'explique notamment par l'attention aiguë qu'elle porte à la République démocratique du Congo voisine, dans une perspective régionale élargie, qui voit converger les intérêts du ministère des Affaires étrangères, de celui de la Coopération au développement⁹⁹, et de celui de la Défense. La mise à disposition de l'expert par la Belgique, qui a par ailleurs clairement rappelé qu'un tel geste ne constituait en aucun cas une intégration de la RCA dans ses partenaires de coopération au développement, a donc été décidée, en réponse à la demande présidentielle, en concertation entre les trois ministères.

L'appui fourni par la Belgique au processus a, enfin, pris la forme de la participation belge d'une équipe multidisciplinaire, mise à la disposition du PNUD et de la RCA en vue de la tenue du séminaire national.

5.1. Points forts de la participation belge

a) multidisciplinarité

La Belgique a donc pris part au séminaire avec une équipe de quatre experts, conduite par le Maj. de Fabribeckers, détaché par l'administration belge, les trois autres ayant été invités par le PNUD. L'équipe, qui a participé à la fois aux derniers préparatifs du séminaire, à l'ensemble de celui-ci, et à une partie de son suivi, était également complétée par un expert envoyé par le PNUD depuis Genève. Tous les membres de cette équipe maîtrisaient parfaitement le français, ce qui a largement facilité les contacts à la fois formels et informels avec les autorités locales et les membres du comité.

La RSS requérant une approche multidisciplinaire, il est intéressant de constater que l'équipe

99. Bien que son administration soit regroupée au sein d'une direction générale du ministère des Affaires étrangères, la Coopération au développement constitue, en Belgique, un portefeuille ministériel spécifique, distinct de celui des Affaires étrangères, et d'ailleurs attribué à des représentants de parties politiques distincts.

intégrait cette dimension, en rassemblant des gens de formations et d'expériences variées. Le Maj. de Fabribeckers était en charge du soutien direct au comité national et à ses membres, et du maintien de contacts politiques de haut niveau avec les autorités nationales, ainsi que les représentants des partenaires internationaux étatiques et interétatiques (en particulier la France, les États-Unis, la Commission européenne et les institutions des Nations unies à Bangui) ; le Col (ret.) F. Warnier, un officier pouvant se prévaloir d'une expertise en matière de renseignement aussi bien que d'opérations internationales de maintien de la paix, avait pour mandat d'apporter un soutien plus particulier au groupe de travail consacré aux services de renseignement ; enfin, l'équipe belge se complétait de deux académiques, membres du GRAPAX, le *Groupe de recherche en appui aux politiques de paix* : E. Klimis, des Facultés universitaires Saint-Louis, dont les travaux portent sur les États fragiles et les politiques de *State-building*, plus particulièrement chargé du groupe de travail consacré au contrôle civil du secteur de la sécurité et du rôle du Parlement, et M. Martinelli, chargée de cours consacrés à la paix et aux conflits à l'Université libre de Bruxelles, dont les travaux portent sur les questions de DDR et de RSS, et dont le mandat impliquait plus particulièrement un soutien au groupe de travail consacré à la société civile, aux médias et aux questions de genre dans le secteur de la sécurité. Enfin, comme cela a été souligné, l'équipe belge travaillait en étroite collaboration avec S. Gouraud, détaché par le Bureau pour la prévention des crises et le rétablissement du PNUD, à Genève, dont l'expertise portait notamment sur les questions de justice et État de droit. Les différents membres de cette équipe pouvaient tous se prévaloir d'une importante expérience de terrain, accumulée au cours de nombreuses missions en Afrique.

b) coordination

Un processus national de RSS n'a bien entendu pas lieu dans l'abstrait, mais s'appuie sur une série de dynamiques complexes préexistantes. Il ne peut donc avoir lieu de manière distincte du paysage des acteurs impliqués, de leurs agendas, de leurs projets propres. Pour éviter les conflits, la dispersion des ressources et les effets contraires, toute nouvelle entreprise doit donc s'insérer dans une approche

coordonnée avec les entreprises déjà existantes.

Il convient dès lors de mentionner l'important travail de coordination logistique pris en charge par l'unité « Gouvernance et prévention des crises » du bureau du PNUD à Bangui, de même que la présence de divers experts internationaux (PNUD, BONUCA, Commission européenne, France, etc.), sollicités de manière plus ponctuelle pour appuyer plusieurs des différents groupes de travail du séminaire.

Le caractère multidisciplinaire de l'équipe belge/PNUD, ainsi que son arrivée à Bangui bien avant le démarrage du séminaire, a permis à ses membres de travailler de manière flexible, à la fois sur des questions techniques et sur des questions de fond. Leur concentration dans un même lieu de résidence a également permis une mise à disposition quasi-permanente en faveur du comité. De plus, l'ensemble du travail mené par l'équipe est resté guidé par une prise de conscience claire que l'appropriation locale du processus constituait la clé de son succès potentiel, ce qui impliquait un dialogue continu avec les acteurs locaux. Ce dialogue a été largement facilité par les membres du comité préparatoire, dont la formation préalable en matière de RSS les avait rendus sensibles aux questions qui allaient être débattues, ainsi que – légitimement – fiers d'être parmi les premiers dans la région, sinon sur l'ensemble du continent africain, à organiser un tel événement. Il n'a donc, à aucun moment, été nécessaire pour les experts internationaux de se substituer à des acteurs locaux dont la préparation ou l'engagement se seraient révélés déficients, mais bien au contraire, de travailler côte à côte, dans une réelle relation de franche collaboration.

c) flexibilité

S'engager en appui à un processus aussi sensible que celui de la réforme du secteur de la sécurité requiert un certain niveau de créativité, au fur et à mesure que la réalité et les acteurs locaux se dévoilent aux participants. Chaque acteur clé du processus conserve en effet par devers lui ses propres attentes, ses objectifs et sa stratégie dans le processus. Une implication extérieure exige donc un haut niveau de sensibilité à ces dynamiques latentes, et la capacité quasi-empathique à y répondre et à s'y adapter. Cette adaptation exige également

une capacité des tiers à adapter leur approche et leurs attitudes, en remettant parfois fortement en question la vision qu'ils avaient de leur rôle avant d'entrer dans le processus.

Au cours des quelques jours qui ont précédé le séminaire, les cinq experts ont rencontré les différents acteurs nationaux impliqués, et clarifié avec eux tant les objectifs que les attentes du séminaire, tout en soulignant l'importance que revêtait cet événement ; les différents représentants des (dix) groupes de travail ont également été rencontrés, afin d'aboutir à une compréhension commune de la méthodologie adoptée ; conviés aux réunions plénières du comité préparatoire, ils ont également eu l'occasion de commenter les documents rédigés en préparation du séminaire, mais également de contribuer à la résolution de diverses questions logistiques. Au cours du séminaire lui-même, ils ont fourni un appui en termes de méthode de travail et de poursuite des objectifs fixés au début de l'événement, donné des présentations sur les sujets confiés aux groupes de travail qui leur avaient été attribués, participé à la rédaction, lorsque cela s'est avéré nécessaire, et avec les différents rapporteurs, des rapports synthétiques de chaque groupe de travail. Enfin, ils ont contribué à l'inscription des conclusions de chaque groupe de travail dans le chronogramme national soumis aux participants pour approbation au terme du séminaire, et participé, en étroite collaboration avec le comité, à la rédaction du rapport final du séminaire.

Cette brève description du rôle joué par la Belgique pendant la préparation du séminaire et son déroulement risque de ne pas rendre justice à la complexité d'un processus qui s'est voulu respectueux des démarches et approches locales, des acteurs impliqués et de leurs dynamiques et relations, ainsi que de la complexité du sujet traité. Plusieurs détails auront échappé à cette description. Néanmoins, les éléments soulignés tels que la flexibilité, le besoin de coordination et d'une approche multidisciplinaire, d'une expertise pertinente, d'une relation basée sur la confiance et de la recherche de la cohérence nous semblent autant d'éléments incontournables d'une intervention extérieure destinée à faciliter un processus de RSS dans une optique durable.

6. Suivi du séminaire : la RCA face à ses engagements

La réforme du secteur de la sécurité constitue un enjeu crucial pour la RCA. Or, le processus de dialogue politique inclusif (DPI) n'a pu aborder cette question que dans sa composante DDR, dont la mise en œuvre reste une priorité cruciale. Bien que les liens entre DDR et RSS soient indiscutables, la dynamique engendrée en avril 2008 reste cependant à ce jour le seul cadre de référence global pour une mise en œuvre de la RSS qui se révèle prioritaire pour la stabilisation du pays. Dans ce cadre, la grande difficulté sera d'harmoniser les approches issues du DPI et du séminaire, afin d'éviter que les deux processus ne soient menés de manière incohérente.

Par ailleurs, la RSS a également été reprise dans le cadre des priorités définies par la Commission de consolidation de la paix des Nations unies (CCP) dans sa « formation République centrafricaine »¹⁰⁰, présidée par l'Ambassadeur Grauls, représentant la Belgique auprès des Nations unies. Ainsi, le soutien de la Belgique à cette dynamique prend également la forme d'une mise à disposition d'expertise depuis Bruxelles, d'une part en appui à la CCP pour les questions qui relèvent de la RCA, et de l'autre, comme appui à l'équipe multidisciplinaire Commission européenne / PNUD à Bangui, à l'occasion de missions de suivi et évaluation organisées *a priori* tous les deux mois.

Le suivi du séminaire est cependant moins avancé que ce que les engagements pris au mois d'avril ne le laissent présager. En dépit de ces engagements concrets, en effet, le gouvernement centrafricain fait face à des contraintes tout aussi concrètes, dues à la fois à son manque d'expérience de gestion démocratique de l'État, à la faible expertise nationale sur laquelle il peut s'appuyer, au manque des ressources, et à la sollicitation permanente de l'extérieur pour faire face à des urgences immédiates dans des domaines divers.

Les problèmes engendrés par le dialogue politique inclusif absorbent également toutes les énergies des décideurs politiques, notamment à la

suite du bras de fer avec les mouvements rebelles à propos de la loi d'amnistie. En même temps, la redynamisation du programme de RSS défini par le chronogramme adopté lors du séminaire d'avril requiert toute l'attention des partenaires internationaux. Ceux-ci se retrouvent dès lors face à des informations contradictoires, particulièrement en ce qui concerne l'assurance d'une volonté/possibilité d'appropriation concrète des engagements pris par le gouvernement en matière de RSS. Les enjeux du suivi du séminaire sont donc étroitement liés à l'acceptation d'un équilibre concerté, qui doit conjuguer à la fois une dimension d'appropriation nationale, et d'engagement extérieur, en vue d'une vision harmonisée des efforts de redynamisation tant de la part du gouvernement que de la part des partenaires internationaux.

6.1 Évolution depuis le séminaire

Le chronogramme d'actions en matière de RSS entériné lors de la clôture du séminaire national n'a pas pu être respecté dans son intégralité. Cela s'explique par différents facteurs, à la fois au sein même de la RCA et du chef de ses partenaires internationaux.

En ce qui concerne les obstacles au sein même de la RCA, ils sont de divers ordres. Plusieurs mécanismes nationaux de gestion et de suivi de la RSS ont bel et bien été mis en place. Il en va ainsi des *groupes thématiques*, organisés au sein de chaque ministère concerné, qui rapportent à leur ministre de tutelle et dont le point focal assure la liaison avec le *secrétariat technique permanent (STP)*. Celui-ci coordonne les actions entreprises dans les différents ministères et prépare ainsi au niveau technique les décisions politiques qui seront prises au sein du *comité sectoriel RSS*. Ce comité sectoriel, organe suprême de la mise en œuvre de la RSS en RCA, réunit ministres centrafricains et représentants des partenaires internationaux.

Cependant, ces mécanismes internes connaissent, eux aussi, des difficultés de démarrage. Le STP connaît une paralysie causée par des blocages liés à la nomination de ses responsables. Et si le comité sectoriel s'est effectivement réuni pour communiquer l'état d'avancement du processus RSS, il est cependant en veille depuis lors, ce qui s'explique notamment par les difficultés inhérentes à son fonctionnement. Il est en effet sous la respon-

100. La CCP a inscrit quatre pays à son agenda, pour lesquels se réunissent en « formations », ou *country-specific meetings* (RCA, Burundi, Sierra Leone et Guinée Bissau).

sabilité du ministre délégué à la défense, le propre fils du président de la république, dont l'agenda paraît très chargé et l'expérience relativement récente constituent autant d'obstacles.

Enfin, si le Comité sectoriel a conclu que 37 % des actions annoncées ont effectivement été réalisées¹⁰¹, et que la CCP s'est saisie de ce chiffre dans son travail de recherche et de coordination de bailleurs de fonds, et d'identification de niches d'intervention pour ceux-ci, il convient de le considérer avec précaution. En effet, la mission de suivi des engagements pris lors du séminaire, initialement prévue pour la fin 2008, n'a pas pu être organisée. Il n'existe dès lors encore aucune base objective de vérification de l'avancement du processus de RSS en RCA.

En ce qui concerne les obstacles imputables aux partenaires internationaux, on pointera notamment le retard dans la mise en place de l'équipe multidisciplinaire d'experts qui devait venir en appui technique aux ministères de ligne. Ce retard, qui n'est d'ailleurs pas encore résorbé, semble imputable à la fois à la pesanteur des procédures de la Commission européenne, et aux ambiguïtés du PNUD face à ses engagements, puisque les 3 experts (sur 8) que le PNUD devait envoyer n'étaient toujours pas sur place en janvier 2009.

Dès le mois de septembre 2008, les parties intéressées ont donc dû redéfinir ensemble des priorités plus réalistes, et rééchelonner leurs engagements respectifs dans le temps. À cet égard, on constate que la vingtaine d'actions identifiées comme nouvellement prioritaires comprend en égale proportion des actions relevant de la responsabilité exclusive de la RCA, et des actions impliquant les partenaires internationaux.

101. Entretien avec l'expert belge du ministère des Affaires étrangères en charge de l'appui technique en matière de RSS à la RCA, 8 janvier 2009.

7. Conclusion

Le séminaire de Bangui, son originalité, son appropriation

Le secrétaire général des Nations unies a fait référence au séminaire de Bangui sur la RSS comme constituant une première en son genre sur le continent africain. En d'autres termes, si cette initiative doit encore faire ses preuves dans la durée, elle a déjà marqué l'agenda international, et pour des raisons aisées à comprendre. Son originalité première trouve sa source dans le degré élevé d'appropriation nationale de ce processus de réforme du secteur de la sécurité, et dans l'implication importante des autorités centrafricaines tout au long de celui-ci. En effet, quelles que puissent être les motivations des autorités locales en démarrant cette réflexion, celle-ci se caractérise par le fait, particulièrement remarquable, qu'elle n'a pas été imposée, ni même initiée, par les partenaires internationaux de la RCA. Au contraire, la « communauté internationale » s'est alignée sur l'initiative d'un pays partenaire, et lui a apporté un soutien massif, un fait suffisamment inhabituel que pour être salué en soi.

Cette démarche et son degré d'appropriation ont d'abord été rendus possibles par un processus de réflexion mené par le gouvernement issu des élections de 2005, qui vise la relance du développement de la RCA sur le long terme, et entend sortir le pays de son isolement international relatif. Des consultations ont été menées de manière intense par la RCA avec ses partenaires internationaux sur les perspectives de réduction de la pauvreté. Dans ce contexte, la sécurité a été rapidement considérée, non pas comme un prérequis aussi usuel que rhétorique, mais bien comme une condition réelle du développement. Les dynamiques régionales de plusieurs conflits dans les pays voisins, de par leurs effets dévastateurs en termes humanitaires sur les populations, ont également contribué à rappeler la RCA à l'attention des partenaires internationaux.

La reprise des relations entre la RCA et les bailleurs de fonds d'aide publique au développement reste toutefois un processus progressif et relativement long. Le séminaire de Bangui en a constitué un intéressant catalyseur, mais les difficultés liées à ce processus sont toutes mises en évidence par les négociations des positions de

chacun après le séminaire et pendant la mise en œuvre des engagements qui en sont issus.

La question de l'appropriation, qui s'est imposée de manière si importante pendant l'organisation et le déroulement du séminaire, connaît maintenant des obstacles qui, sans être nécessairement décisifs, peuvent néanmoins en réduire la portée. Si l'appropriation constitue un enjeu crucial de pérennité d'une RSS aboutie, elle est également porteuse de facteurs endogènes et exogènes d'échec potentiel. Ces facteurs ont pu être, au moins en partie, neutralisés lors du séminaire, ce qui a contribué à l'intérêt porté au processus par les acteurs extérieurs à la Centrafrique. Mais ceci a également engendré, auprès de ces mêmes acteurs, des attentes importantes par rapport à la capacité du gouvernement de mettre en œuvre ses engagements. Par ailleurs, un intérêt accru pour la Centrafrique implique aussi une multiplication relative des initiatives extérieures, dont les agendas ne se révèlent pas nécessairement complémentaires ou coordonnées, et qui pourraient constituer un élément de pression sur la marge d'appropriation du processus par la RCA.

De fait, si l'on compare cette situation avec celle de la RDC voisine, on peut prendre la mesure de l'obstacle important que peut constituer la concurrence d'agendas entre différents bailleurs internationaux en matière d'appropriation locale, principalement dans le domaine de la RSS.

Le rôle joué par la Belgique

En ce qui concerne le rôle particulier joué par la Belgique dans ce processus de réforme du secteur de la sécurité en RCA, il semble avant tout avoir été rendu possible par l'attitude proactive de l'expert DDR/RSS du ministère belge des Affaires étrangères. Depuis Bruxelles, et en s'appuyant sur plusieurs missions de terrain, celui-ci a en effet constamment plaidé pour la mobilisation d'une volonté politique belge, pourtant *a priori* plutôt tiède à l'égard d'un pays avec lequel peu de relations existaient. Or, la réponse donnée par le ministère s'est caractérisée par une approche à la fois prudente sur le plan diplomatique, mais très active sur le plan technique, en raison de la qualité de son expert dépêché sur place. Cette intéressante solution a demandé une certaine créativité de la part de la Belgique, confrontée aux imites posées

par la position relativement marginale que la RCA occupe dans son agenda habituel.

De même, une fois sur place, l'équipe belge présente dans le cadre du séminaire a su mobiliser des ressources importantes en termes d'expertise, de flexibilité et de capital de confiance, l'appui technique qu'elle a fourni étant par ailleurs complété par la sensibilité politique de l'ambassadeur de Belgique accrédité pour la RCA, présent au séminaire, et qui y a rappelé l'intérêt que son pays conservait pour le processus.

Ce rôle particulier de la Belgique a été reconnu et apprécié par tous les partenaires internationaux présents sur le terrain, et souligné à plusieurs reprises par la RCA elle-même. Il a permis à Bruxelles de s'investir davantage, même si toujours de manière prudente, dans le suivi de l'initiative. Cette reconnaissance internationale a également conforté la Belgique dans son choix d'assumer un rôle clé au sein de la commission de consolidation de la paix des Nations unies, dans son groupe de travail thématique sur la RCA.

En dépit de ce rôle central et des opportunités qu'il crée pour la Belgique, l'implication belge dans le dossier centrafricain ouvre également une brèche sur une série de faiblesses et de contradictions. La première d'entre elles, et peut-être la plus remarquable, consiste en l'absence d'approche stratégique belge en matière de RSS.

En mettant en place une action concertée (dont la dimension, pour purement technique et relativement modeste qu'elle puisse être, ne diminue par pour autant l'importance de son impact local), dans un pays avec lequel la Belgique ne conservait, et n'entend conserver, qu'un niveau limité d'implication, elle met en évidence son absence de stratégie spécifique dans le même domaine, mais dans des pays où elle intervient au titre de la coopération bilatérale au développement de manière relativement massive, et sur la durée. Ainsi, l'approche belge en matière de RSS en RD Congo et au Burundi relève encore essentiellement d'une réaction *ad hoc*, au cas par cas, et ce en dépit d'une présence dans ces pays, et dans le secteur de la sécurité, depuis de nombreuses années déjà.

Ce manque de vision stratégique belge sur la RSS se marque également par un manque d'harmonisation dans la compréhension des dossiers relatifs à la sécurité, voire de ce que recouvre le

concept même de RSS, appréhendé différemment d'un ministère et d'un service à l'autre.

Et cette absence de vision stratégique sur le plan sectoriel – dans le secteur de la sécurité – se double également d'une absence de vision régionale. La coopération belge au développement n'a plus d'approche régionale pour les Grands Lacs depuis 2001. Elle renonce progressivement à ses notes stratégiques par pays, mais sans pour autant les remplacer. Et même si l'intérêt pour cette région du monde reste important en Belgique, il ne suscite que des initiatives et des projets relativement morcelés, particulièrement si on les confronte à l'échelle pangouvernementale. La Belgique limite en effet sa concertation interministérielle à de l'échange d'information, quand bien même on parle de la région des Grands Lacs africains, et quand bien même le sujet sollicité est-il celui de la sécurité. Dès lors, comment s'étonner d'une difficulté énorme pour la Belgique à mobiliser de manière structurée des ressources pourtant existantes et importantes, en matière d'expertise et d'instruments, dans le domaine de la RSS sur le terrain africain.

L'expérience belge en Centrafrique montre donc aussi, même si elle peut être appréhendée de manière extrêmement positive, que la Belgique continue à aborder le secteur de la sécurité en Afrique au cas par cas, en recourant à des personnes davantage qu'à des instruments, et sans ancrer ces expériences dans une réflexion plus large. Ceci est d'autant plus étonnant que la Belgique semble vouloir conserver un rôle de premier plan sur la scène internationale et dans la région, comme en témoignent notamment son siège au Conseil de sécurité, sa présidence du groupe de travail thématique sur la RCA au sein de la commission de consolidation de la paix de Nations unies, sa candidature à la présidence de l'Assemblée générale des Nations unies, sa présidence prochaine du Conseil européen, etc.

En dépit du rôle clé que la Belgique aura joué en RCA, son engagement en matière de RSS à l'échelle internationale reste de second plan, et largement en retard sur d'autres États, notamment de taille et de poids financiers comparables, qui se sont dotés de structures et d'instruments modernisés et plus pertinents dans ce domaine. Cette expérience en RCA pourrait dès lors constituer un point de départ pour la Belgique, qui lui permette de s'interroger à la fois sur les points forts et les faiblesses de son implication.

Annexe 1. Méthodologie du séminaire

Se démarquant d'initiatives similaires sur des questions de RSS, le séminaire de Bangui a été conçu avec la volonté d'éviter les déclarations de principe pour se concentrer sur un nombre limité d'objectifs très concrets, des initiatives clairement identifiées, et la formulation d'un chronogramme définissant les actions politiques à entreprendre et leur délai d'exécution. Une période de huit mois a été planifiée pour les objectifs à court terme et une de vingt-quatre mois pour les objectifs à moyen terme. Le besoin de renforcer la confiance entre le pays et ses partenaires internationaux et l'absence relative de soutien international à la RCA dans ce domaine, ont déterminé la nécessité de mettre en œuvre les objectifs à court terme par la RCA sur ses ressources propres, sans nécessiter l'appui spécifique de partenaires internationaux. Les objectifs à moyen terme, par contre, pouvaient inclure des projets nécessitant l'appui de la communauté internationale dont la politique de coopération dans ce domaine devait par ailleurs se faire sur la base des conclusions du séminaire afin de garantir une appropriation continue du processus par la RCA.

La première phase du séminaire, principalement conduite par des experts centrafricains membres du comité préparatoire, a pris la forme de présentations thématiques en séance plénière sur chacun des six domaines identifiés comme constituant la base d'une approche holistique de la RSS. Les experts ont ensuite analysé les menaces affectant le pays, et les perceptions et attentes de la population locale, consultée avant le séminaire dans l'ensemble du pays. Toutes ces présentations ont été compilées dans un « document de base » distribué aux participants comme base de travail pour le séminaire¹⁰².

Le travail du deuxième jour du séminaire s'est organisé en ateliers de réflexion sur les aspects « verticaux » de la RSS afin de formuler des propositions de solutions concrètes pour chacun de ces piliers, envisagées dans un ordre de priorité,

avec une identification à la fois des acteurs nationaux responsables de leur mise en œuvre, et des indicateurs permettant d'évaluer ultérieurement le caractère effectif de cette mise en œuvre.

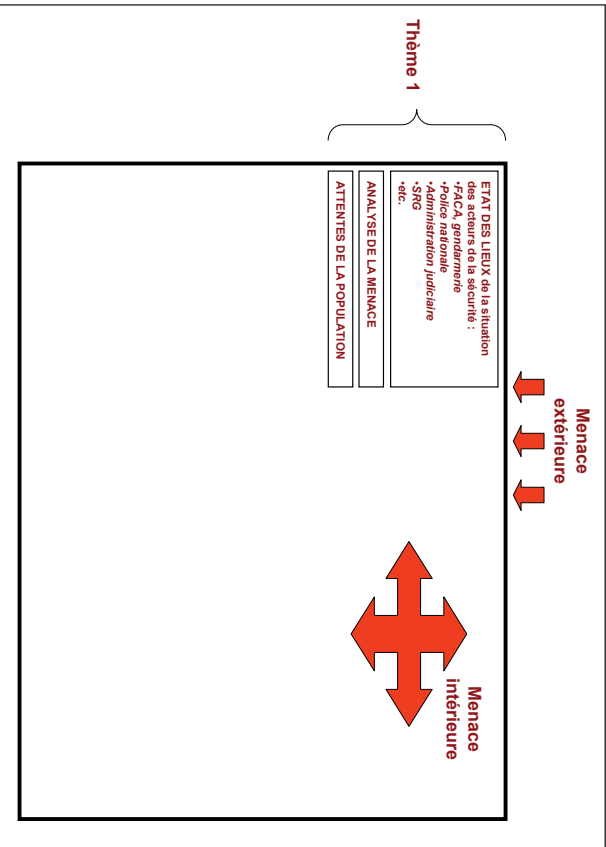
Le troisième jour du séminaire, enfin, a permis d'examiner les enjeux « horizontaux », soit cinq problématiques considérées comme constitutives de l'État de droit et du cadre dans lequel s'inscrit le secteur de la sécurité et les actions de ses piliers. Ces thèmes transversaux incluent le contrôle démocratique du secteur de la sécurité et le rôle du Parlement ; la gouvernance dans le secteur de la sécurité, la transparence dans la gestion budgétaire et la lutte contre la corruption au sein des forces de défense et de sécurité ; le rôle des médias et de la société civile et la dimension du genre ; le lien entre le DDR et la RSS et la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre ; les combattants étrangers armés sur le territoire national.

L'idée était dès lors de passer les propositions formulées la veille au crible de ces enjeux transversaux, afin d'en tester le caractère réaliste et d'en affiner les conséquences, notamment en termes d'acteurs responsables et de délais de mise en œuvre.

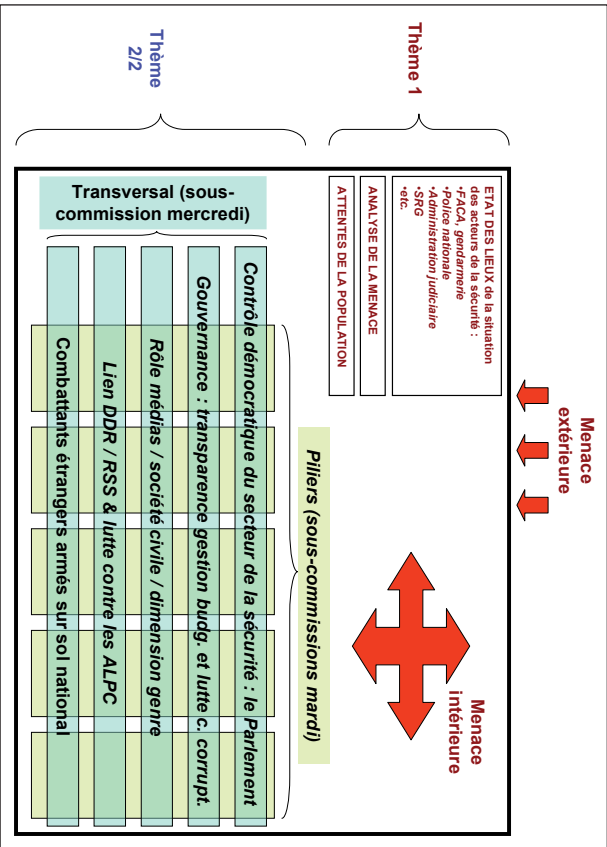
Finalement les propositions d'actions identifiées par les participants au cours des travaux en ateliers ont été synthétisées dans un chronogramme, permettant la visualisation et la programmation de ces actions à court et à moyen terme, ainsi que leur ordre de priorité, les acteurs responsables et les indicateurs de validation.

Cette méthodologie a fait l'objet d'un travail de préparation conjoint mené par le comité préparatoire et l'expert belge mis à disposition par le ministère des Affaires étrangères. Le schéma ainsi élaboré a été présenté quelques jours avant le séminaire au comité préparatoire et aux experts internationaux, ainsi qu'à l'ensemble des participants au début du séminaire lui-même ; cela a permis de disposer de lignes directrices permettant d'harmoniser les méthodes de travail, d'éclaircir une dernière fois les objectifs du séminaire, et d'obtenir ainsi, sous une forme identique et comparable, la série de recommandations concrètes attendue en fin de séminaire.

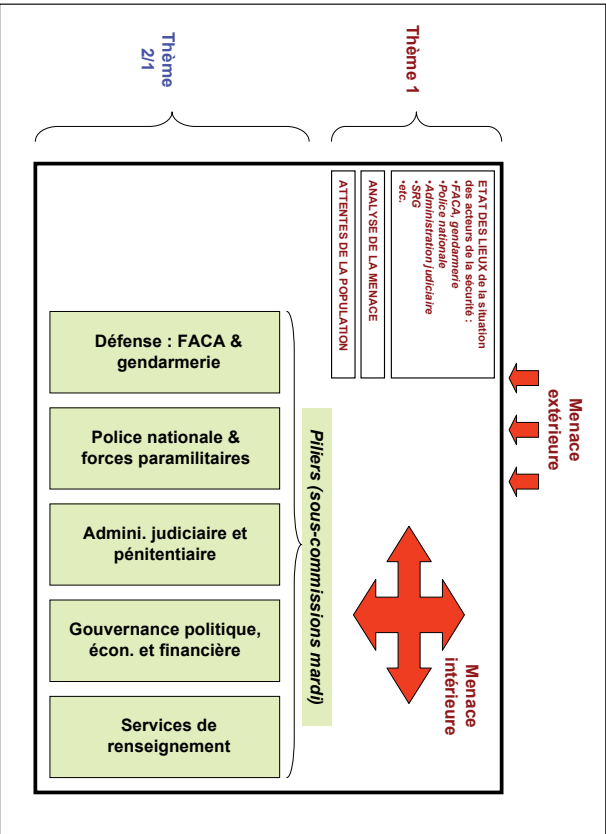
102. *Document de base ; synthèse de l'état des lieux*, préparé par le comité préparatoire à l'occasion du séminaire national sur la réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine, avril 2008.



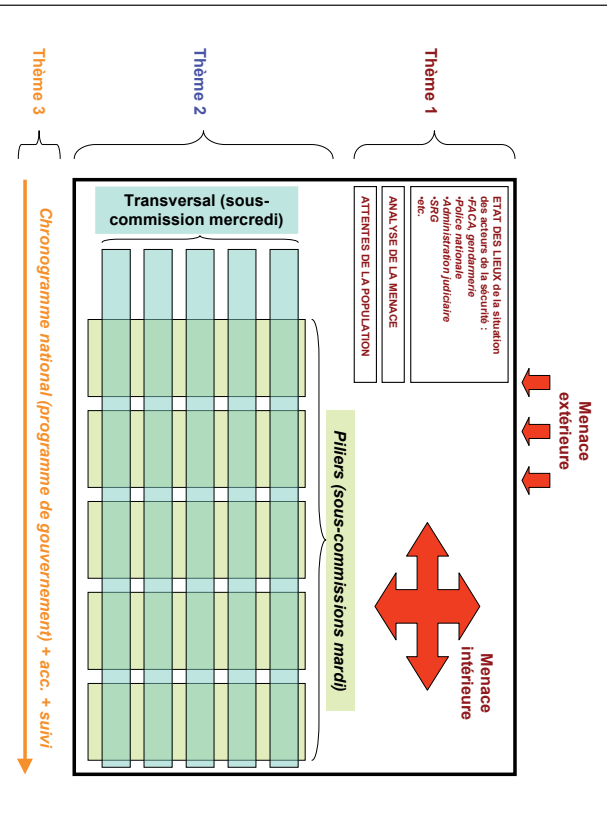
Phase 1 (source : Maj. J. de Fabriceckers)



Phase 2.2 (source : Maj. J. de Fabriceckers)



Phase 2.1 (source : Maj. J. de Fabriceckers)



Phase 3 (source : Maj. J. de Fabriceckers)

Annexe 2.

Chronogramme des conclusions opérationnelles du séminaire national sur la Réforme du secteur de la sécurité (RSS)

Secteurs et objectifs prioritaires (à l'exclusion des actions spécifiques)

I. Ministère de la Défense : FACA et Gendarmerie

1. Gestion des ressources humaines FACA et GENDARMERIE (effectifs, vieillissement, indiscipline, népotisme et immixtion politique)
2. Réorganisation territoriale
3. Formation
4. Réactualisation des textes légaux et administratifs
5. Équipement
6. Approche globale RSS
7. Rétablissement de la confiance avec la population
8. Compréhension du rôle des medias par les journalistes et les FDS
9. Mesures en matière de contrôle parlementaire
10. Mettre à jour et compléter le cadre législatif existant

II. Ministères : de l'Intérieur, des Finances et du Budget, des Eaux et Forêts, (Police nationale, Police municipale, Douanes, Eaux et Forêts)

Police

1. Valorisation de la police
2. Moralisation de la police
3. Amélioration des relations police/population
4. Rationaliser les structures
5. Restauration de l'ordre et de la discipline
6. Recrutement sur des bases objectives
7. Amélioration des conditions sociales
8. Renforcement des capacités
9. Objectifs amélioration de l'image de la police et la rendre plus professionnelle
10. Améliorer la relation FDS-presse

Police municipale

1. Doter la police municipale d'un cadre juridique

Douane

1. Rendre performante l'administration de la Douane
2. Renforcer les capacités de l'administration de la Douane
3. Améliorer les recettes

III. Eaux et Forêts

1. Rendre efficace et transparente la gestion des Ressources naturelles

2. Réduire l'insécurité dans la Zone d'intérêt cynégétique et les menaces qui pèsent sur la faune sauvage
3. Renforcer les capacités du ministère des Eaux, Forêts, Chasse, Pêche et Environnement.
4. Les législations forestières, fauniques et environnementales sont renforcées.

IV. Ministère de la Justice : Administration judiciaire et pénitentiaire

1. Un système de lois cohérent et connu de tous
2. Un système judiciaire efficace, impartial et responsable
3. Un accès équitable à la justice et à l'applicabilité des lois
4. Instaurer un système carcéral démilitarisé, professionnel, sous contrôle civil
5. Garantir le respect des standards internationaux des droits de l'homme
6. Orienter le système pénitentiaire vers la réinsertion des détenus

V. Parlement : Gouvernance politique, économique et financière

1. Restauration de la sécurité et consolidation de la paix
2. Prévention des conflits
3. Assurer la pérennité du contrôle des effectifs des fonctionnaires et agents de l'État en vue d'une meilleure maîtrise de la masse salariale
4. Redéploiement des effectifs de l'administration sur toute l'étendue du territoire national
5. Renforcement du contrôle parlementaire et judiciaire sur les actions gouvernementales
6. Adoption de lois
7. Amélioration de l'environnement des affaires Adoption par l'Assemblée nationale des projets de code de marché public et forestier
8. Amélioration de l'offre éducative de base
9. Définition et mise en œuvre d'un programme d'alphabétisation fonctionnelle

VI. Ministère de la Défense et de l'Intérieur: Services de Renseignement

1. Mandat et cadre légal
2. Augmenter les capacités de collecte d'information sur l'ensemble du territoire
3. Augmenter les capacités d'analyse des Sv Rens (Police et Défense)
4. Améliorer la coordination des Sv Rens
5. Équiper les services de moyens modernes
6. Action parlementaire relative au renseignement

Bibliographie

Documents des Nations unies

PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain. La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, rapport 2007-2008.

Conseil des droits de l'homme, *Rapport soumis par le représentant du secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays*, Walter Kälin ; additif : mission en RCA ; A/HRC/8/6/Add.1, version d'avance non éditée distribuée à l'Assemblée générale ; la mission a eu lieu du 24/2 au 03/03/2007.

Rapport du secrétaire général sur la situation en République centrafricaine et les activités du Bureau des Nations unies pour la consolidation de la paix dans ce pays (PBSO), S/2008/410, 23 juin 2008, disponible en ligne : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/378/13/PDF/N0837813.pdf?OpenElement>

Rapport du secrétaire général sur la mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2008/601, 12 septembre 2008.

Rapport de la Commission de consolidation de la paix en sa deuxième session, 24 juin 2008 (A/63/92 – S/2008/417).

Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la situation en RCA, S/2001/886, du 21 septembre 2001.

Lettre datée du 17 juin 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président de la Commission de consolidation de la paix (A/62/889 – S/2008/419), 24 juin 2008.

Documents de l'OCDE

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, document final du Forum à Haut Niveau tenu à Paris, du 28 février au 2 mars 2008, sous l'égide de l'OCDE.

CAD, *Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité ; pour une sécurité et une justice accrues (Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice)*, 2007.

CAD, Lignes directrices, *Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les états fragiles (Whole of Government Approaches to Fragile States)*, 2006.

CAD, Lignes directrices du CAD sur la réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance (*Security System Reform and Governance*), 2005.

CAD, Lignes directrices, *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ? (Helping Prevent Violent Conflict)*, 2001.

République centrafricaine, documents officiels et inédits

Consultation sur la réforme des systèmes de sécurité (RSS) organisée par l'OCDE avec les donateurs et les partenaires en République centrafricaine, Bangui, 10-17 janvier 2008 ; Rapport de mission du secrétariat de l'OCDE (inédit).

Termes de référence : mission conjointe sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en République centrafricaine, 21-28 juin 2007 (inédit).

Lettre n° 016/MDNACVGDRA/DIR-CAB, du ministre de la Défense nationale, des anciens combattants, des victimes de guerre, du désarmement et de la restructuration de l'armée à la directrice du MDRP, 9 janvier 2007.

Réformer le secteur sécuritaire. Concertation des partenaires au développement, Bruxelles, 26 juin 2007, document présenté par le gouvernement centrafricain.

Décret présidentiel n° 07.356 du 30 novembre 2007, modifiant le décret n° 07.292 du 8 octobre 2007, portant création du Comité préparatoire du Dialogue politique inclusif.

RCA, ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération internationale, *PRSP 2008-2010. Poverty Reduction Strategy Paper. Analytical Summary*, septembre 2007.

Arrêté n° 309/MDNACVGRA/DIR-CAB du 3 septembre 2007, portant création du Comité préparatoire du Séminaire national sur la RSS.

Décret présidentiel n° 07-307 du 23 octobre 2007 portant nomination des membres du Comité préparatoire du Séminaire national sur la RSS.

Document de base ; synthèse de l'état des lieux, préparé par le Comité préparatoire à l'occasion du Séminaire national sur la réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine, avril 2008.

Antoine GAMBI (Gén.), *Discours d'ouverture du séminaire national de la Réforme du secteur de la sécurité*, 14 avril 2008.

Articles et ouvrages publiés

AGENCE FRANCE PRESSE, 13/07/2008, « Centrafrique : la mission de consolidation de la paix (MI-COPAX) remplace la FOMUC ».

ALUSALA, Nelson, *Armed conflict and disarmament. Selected Central African case-studies*, ISS Monograph Series, n° 129, mars 2007.

ANDERSEN, Louise, *Security Sector Reform in Fragile States*, DIIS Working Paper n° 2006/15, Copenhagen, novembre 2006.

Anonyme, « Former coup leader wins CAR poll », *BBC News (International Version)*, 24 mai 2005.

AXWORTHY, Lloyd, « Human Security and Global Governance: Putting People First », dans *Global Governance*, vol. 7, n° 1, 2001.

BASIC PAPERS, « Africa : the challenge of light weapons destruction during peacekeeping operations », *Occasional Papers on International Security Policy*, n° 23, décembre 1997.

BERDAL, Mats et MALONE, David (eds), *Greed and grievance: economic agendas and civil wars*, Boulder (Co) ; Lynne Rienner Publishers, 2000.

BOUCKAERT, Peter et BERCAULT, Olivier, *État d'anarchie. Rébellions et exactions contre la population civile*, Human Rights Watch, vol. 19, n° 14(A), septembre 2007.

BRAINARD, Lael et CHOLLET, Derek (eds), *Too poor for peace?*, Washington DC : Brookings Institution, 2007.

BRYDEN, Alan, DONAIS, Thimoty et HANGGI, Heiner, *Shaping a Security Governance in Post-conflict Peacebuilding*, DCAF Policy Paper n° 11, Genève : Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, novembre 2005.

BRYDEN, Alan et HANGGI, Heiner « Reforming and Restructuring the Security Sector », dans BRYDEN, Alan et HANGGI, Heiner, *Security Governance in Post-conflict Peacebuilding*, Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2005.

BRYDEN, Alan et HANGGI, Heiner, *Security Governance in Post-conflict Peacebuilding*, Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2005.

CAMPBELL, Bonnie, « Reconceptualisation de l'État au Sud – Participation démocratique ou managérialisme populiste », dans CREPEAU, François, *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

CHATAIGNER, Jean-Marc et MAGRO, Hervé (dir), *États et sociétés fragiles : Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2006.

COOPER, Neil et PUGH, Michael, *Security Sector Transformation in Post-conflict Societies*, London, 2002.

DEBOS, Marielle, « Fluid Loyalties in a Regional Crisis: Chadian “ex-Liberators” in the Central African Republic », *African Affairs*, 107/427, mars 2008, p. 225-241.

DfID, *Fighting poverty to build a safer world: a strategy for security and development*, mars 2005.

DUFFIELD, Mark, « Human security: Linking Development and Security in an Age of Terror », présentation préparée à l'occasion du GDI Panel sur le thème *New Interfaces Between Security and Development*, 11^e conférence générale de l'EADI, Bonn, 21-22 septembre 2005.

EBERHARD, Christoph, « Préliminaires pour des approches participatives du Droit, de la gouvernance et du développement durable », contribution au forum international « Équité et développement. Des pratiques de mise en œuvre de l'équité », Paris, 6 et 7 novembre 2007 (inédit).

EBNÖTHER, Anja et FLURI, Philipp (eds), *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies. From Intervention to Sustainable Local Ownership*, Vienne, GKS, 2005.

GIRVAN, Norman, *Home-grown solutions and ownership*, contribution présentée à l'occasion de l'atelier informel d'experts organisé par l'OCDE sur le thème « l'appropriation en pratique », Paris, 27-28 septembre 2007.

GLEDITSCH, Niels Petter, NORDAS, Ragnhild et SALEHYAN Idean, *Climate change and conflict : the migration link. Coping with crisis*. Working paper series, International Peace Academy, mai 2007.

GUEYE, Babacar *et al.*, *Étude sur le système national d'intégrité*, PNUD et Transparency International, décembre 2006.

HANGGI, Heiner, « Approaching peacebuilding from a security-governance perspective », dans Alan BRYDEN et Heiner HANGGI, *Security Governance in Post-conflict Peacebuilding*, Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2005.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, « The responsibility to Protect », *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, ICSS, 2001.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *République centrafricaine : anatomie d'un État fantôme*, Rapport Afrique n° 136, 13 décembre 2007.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Tchad : vers le retour de la guerre?*, Rapport Afrique n° 111, 1^{er} juin 2006.

KANBUR, Ravi, *The inequality link; coping with crisis*. Working paper series, International Peace Academy, juin 2007.

KING, Gary et MURRAY, Christopher, « Rethinking Human Security », dans *Political Science Quarterly*, vol. 116, n° 4, 2001-2002, p. 585-610.

KLINGEBIEL, Stephan (ed), *New Interfaces Between Security and Development. Changing concepts*

and approaches, The German Development Institute, 2006.

MOLINA, Nuria, *The Ownership-Conditionality Paradox. The drivers of conditionality: constraints on the donor side*, contribution présentée à l'occasion de l'atelier informel d'experts organisé par l'OCDE sur le thème « l'appropriation en pratique », Paris, 27-28 septembre 2007.

MUGGAH, Robert, «Disarming Views: a Development Response to Small Arms Light Weapons?», *GSC Quarterly*, n°9, 2003.

MUNIE, Vincent, « Une coopération militaire multiforme et contestée. En Centrafrique, stratégie française et enjeux régionaux », *Le Monde diplomatique*, février 2008, p. 10-11.

N'DIAYE, Boubacar, *Beyond demobilisation: challenges and opportunities for Security Sector Reform in the Central African Republic*, MDRP working paper n° 2, mai 2007.

NARAYAN, Deepa, CHAMBERS, Robert, SHAH, Meera K. et PETESCH, Patti (Banque mondiale), *Voices of the Poor: crying out for change*, Oxford University Press, 2000.

NATHAN, Laurie, *Local ownership of security sector reform: a guide for donors*, Londres, London School of Economics, publication en ligne, janvier 2007 <<http://www.crisisstates.com/download/others/SSRReformNathan2007.pdf>> (dernière consultation le 15/10/2008).

PARIS, Roland, « Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? », dans *International Security*, vol. 26, n° 2, 2001, p. 87-102;

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD), *La liberté culturelle dans un monde diversifié : rapport mondial sur le développement humain*, 2004.

RAHNEMA, Majid, *Quand la misère chasse la pauvreté*, France, Fayard – Actes Sud, 2003.

RELIEFWEB, bulletin d'informations humanitaires - République centrafricaine (RCA), 4-11 août 2008, document en ligne <reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/KLMT-7HG5G9?OpenDocument> (dernière consultation le 20/10/2008) ;

RÉSEAU FRANCOPHONE DE RECHERCHE SUR LES OPÉRATIONS DE PAIX, *Chronologie EUFOR-Tchad-RCA*, août 2008, disponible en ligne <http://www.operationspaix.net/spip.php?page=chronologie&id_mot=472&date=2008-08> (dernière consultation le 20/10/2008).

SCHEYE, Eric et PEAKE, Gordon, «Unknotting Local Ownership», dans EBNÖTHER, Anja et FLURI, Philipp (eds), *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies. From Intervention*

to Sustainable Local Ownership, Vienne, GKS, 2005, p. 235-260.

TADJBAKHS, Shahrbanou, « L'angle de la sécurité humaine », dans CHATAIGNER, Jean-Marc et MAGRO, Hervé (dir), *États et Sociétés fragiles : Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2006, p. 503-560.

TSHIRGI, Necla «Security and development policies: untangling the relationship», dans KLINGEBIEL, Stephan (ed), *New Interfaces Between Security and Development. Changing concepts and approaches*, The German Development Institute, 2006, p. 39-40.

TUQUOI, Jean-Pierre, « La Centrafrique élit son chef de l'État sur fond de marasme économique », *Le Monde*, 13 mars 2005 ;

ZEEBROEK, Xavier, SEBAHARA, Pamphile et SANTOPINTO, Federico, *Darfour, Tchad, Centrafrique : des processus de paix à l'épreuve du feu*, note d'analyse du GRIP, 12/02/2008, publication en ligne <<http://www.grip.org/bdg/pdf/g0950.pdf>> (dernière consultation le 15/10/2008).

LES RAPPORTS DU GRIP

- | | | | |
|------|--|------|---|
| 1/03 | Les relations arméno-turques - La porte close de l'Orient , Burcu Gültekin et Nicolas Tavitian, 32p., 7 euros. | 4/06 | Trafics d'armes - Enquête de terrain au Kivu (RDC) , coordination Georges Bergehezan, 46 p., 8,50 euros. |
| 2/03 | La crise ivoirienne - De la tentative du coup d'Etat à la nomination du gouvernement de réconciliation nationale , Claudio Gramizzi et Matthieu Damian, 45p., 9 euros. | 5/06 | Dépenses militaires et transferts d'armements conventionnels - Compendium 2006 , Luc Mampaey, 33p., 7,50 euros. |
| 3/03 | Enfants soldats, armes légères et conflits en Afrique - Les actions de la coopération au développement de l'Union européenne et de la Belgique , Claudio Gramizzi, Félix Nkundabagenzi, Sophie Nolet et Federico Santopinto, 44p. | 1/07 | Agenda humanitaire à l'horizon 2015 - Principes, pouvoir et perceptions , collectif, 54p., 9 euros. |
| 4/03 | Questions juridiques sur la régionalisation des licences d'armes , Nicolas Crutzen, 28p., 7 euros. | 2/07 | La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre - Analyse et recommandations pour un plan d'action , Ilhan Berkol, 55p., 9 euros. |
| 1/04 | Le contrôle du courtage des armes - Prochaines étapes pour les Etats membres de l'UE , Holger Anders, 34p., 7 euros. | 3/07 | Afrique de l'Ouest - L'harmonisation des législations nationales sur les armes légères - Burkina Faso , Luz Marius Ibriga et Salama Yameogo, 24p., 6 euros. |
| 2/04 | Bilan d'un an de guerre en Irak - Analyse des coûts et des éléments déclenchants , Caroline Pailhe avec la collaboration de Valérie Peclow et Federico Santopinto, 52p., 9 euros. | 4/07 | Radiographie de l'industrie d'armements en Belgique , Clément Dumas et Luc Mampaey, 44p., 8 euros. |
| 3/04 | L'Union européenne et le renseignement - Perspectives de coopération entre les Etats membres , Thierry Coosemans, 52p., 9 euros. | 5/07 | Le traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union européenne , Federico Santopinto, 25p., 6 euros. |
| 4/04 | Marquage, enregistrement, traçage des armes légères et de petit calibre: projet de convention , Ilhan Berkol, 44p., 8,5 euros. | 6/07 | La gestion administrative des armes en Belgique - Les documents concernant l'exportation, l'importation, le transit et la détention , Pierre Martinot, 32 p., 8 € |
| 5/04 | Qui arme les Maï-Maï? - Enquête sur une situation originale , Charles Nasibu Bilali, 26p., 7 euros. | 7/07 | Dépenses militaires et transferts d'armements conventionnels. Compendium 2008 , Luc Mampaey, 38 p., 8 € |
| 1/05 | RDC - Ressources naturelles et transferts d'armes , Anne Renaud, 33p., 7 euros. | 8/07 | La législation américaine sur les transferts d'armes - Quels contrôles pour le premier exportateur mondial ? , Caroline Pailhe, 24 p., 6 € |
| 2/05 | Iran - Regard vers l'Est : la politique asiatique de la république islamique , Mohammad-Reza Djalili et Thierry Kellner, 35p., 7 euros. | 1/08 | La décentralisation en RDC : enjeux et défis , Michel Liégeois, 20 p., 6 € |
| 3/05 | Burundi - Armes légères et violence armée: quel impact sur les femmes , Edward B. Rackley, 27p., 7 euros. | 2/08 | Côte d'Ivoire - La paix malgré l'ONU ? , Xavier Zeebroek, 38 p., 8 € |
| 4/05 | Afrique de l'Ouest: Vers une Convention sur les armes légères , Albert Chaïbou et Sadou Yattara, 20p., 6 euros. | 3/08 | Les munitions au cœur des conflits - Etat des lieux et perspectives , Pierre Martinot, collab. I. Berkol et V. Moreau, 36 p., 7€ |
| 5/05 | Afrique de l'Ouest: L'harmonisation des législations nationales sur les armes légères , Hélène N.V. Cissé, 22p., 6 euros. | 4/08 | La problématique destination et utilisation finales dans les exportations d'armement , Damien Callamand, 30 p., 7€ |
| 6/05 | Afrique centrale : l'harmonisation des législations nationales sur les armes légères , Pierre Huybrechts et Ilhan Berkol, 105p., 15 euros. | 5/08 | La mission des Nations unies au Congo - Le laboratoire de la paix introuvable , Xavier Zeebroek, 30 p., 6 € |
| 7/05 | Guerres et déficits - Les deux piliers de l'économie des Etats-Unis , Luc Mampaey, 31p., 7 euros. | 6/08 | Sécurité collective et environnement - Changements climatiques et dégradation de l'environnement, nouveaux enjeux des relations internationales , Patrice Bouveret et Luc Mampaey (éd.), 50 p., 8,50 € |
| 8/05 | Le régime nucléaire - Les efforts de la communauté internationale en matière de désarmement et de non-prolifération , Céline Francis, 40p., 8 euros. | 7/08 | Le commerce extérieur des armes dans le fédéralisme belge , Romain Leloup, 38 p., 7 € |
| 1/06 | Trafics d'armes - Enquête dans la plaine de la Ruzizi (RDC-Burundi) , Jacques Ntibarikure, avec la collaboration de Charles Nasibu Bilali, Nicolas Florquin et Georges Bergehezan, 32 p., 7 euros. | 8/08 | Dépenses militaires, production et transferts d'armes - Compendium 2009 , Luc Mampaey, 32 p., 7 € |
| 2/06 | La Conférence internationale sur l'Afrique des Grands Lacs - Enjeux et impact sur la paix et le développement en RDC , Pamphile Sebahara, 28 p., 7 euros. | 9/08 | La traçabilité des munitions , Pierre Martinot et Ilhan Berkol, 26 p., 6 € |
| 3/06 | RD Congo - Acquis et défis du processus électoral , Pamphile Sebahara, 21 p., 6 euros. | 1/09 | Les armes nucléaires de l'OTAN - Fin de partie ou redéploiement ? , Jean-Marie Collin, 20 p., 6 € |

La liste complète des Rapports est disponible sur www.grip.org