



Observatoire Boutros-Ghali
du maintien de la paix – Décembre 2021



L'implication des opérations de paix dans la réforme du secteur de la sécurité : regards croisés sur la MINUSMA et la MINUSCA

Michel Liégeois

Germain-Hervé Mbia Yebega



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Confédération suisse. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la Confédération suisse.

Introduction

La réforme du secteur de la sécurité (RSS) est devenue une composante importante des opérations de paix (OP) de l'ONU au moment de leur mutation multidimensionnelle au lendemain de la fin de la Guerre froide.

Depuis lors, l'expérience, les leçons apprises et l'institutionnalisation de cette dimension au sein du Secrétariat de l'ONU ont substantiellement amélioré les capacités d'action de l'Organisation. Pourtant, les résultats ne sont pas toujours au rendez-vous.

Ces processus qui amènent l'ONU à intervenir au cœur des structures régaliennes des Etats dépendent en effet en grande partie des capacités de ces derniers à se réformer en accord avec les standards de l'Etat de droit. Or, dans nombre de situations, tant le contexte conflictuel que les cultures institutionnelles héritées constituent des obstacles sérieux à la réalisation des objectifs de la RSS.

En partant de deux études de cas, comparant l'expérience de deux missions investies du mandat de réforme du secteur de la sécurité, en l'occurrence la MINUSMA et la MINUSCA, la note questionne le rôle de la RSS dans le contexte d'une OP.

Elle se penche sur les conditions d'une contribution tangible des missions à la refonte du secteur de la défense et de la sécurité, en vue d'une clarification du rôle des acteurs de la sécurité intérieure, de la subordination des forces de défense et de sécurité (FDS) aux pouvoirs civils, ainsi qu'à l'harmonisation des relations civilo militaires.

Il s'agit d'identifier les défis et écueils structurels et politiques auxquels la démarche de la RSS est confrontée, afin de mettre en perspective des leviers dont disposent les OP pour accompagner ces évolutions.

1. La réforme du secteur de la sécurité au cœur des stratégies de paix de l'ONU

Selon les propres termes du Secrétariat de l'Organisation des Nations unies, la réforme du secteur de la sécurité (RSS) « est un élément intégral des programmes de paix et de prévention des Nations unies. Il s'agit à la fois d'une mesure préventive et d'un objectif de développement à long terme »¹.

C'est ainsi que les Nations unies soutiennent la réforme du secteur de la sécurité non seulement dans le cadre des opérations de paix (OP), mais aussi dans des contextes autres que ceux des missions, en réponse à des demandes nationales, et dans des contextes de transition, lorsque les opérations de paix se retirent mais qu'une assistance continue au secteur de la sécurité est nécessaire. Pour l'ONU, dans les sociétés qui sortent d'un conflit, la réforme du secteur de la sécurité est un facteur déterminant pour la sortie d'une opération

1. <https://peacekeeping.un.org/fr/security-sector-reform>

de maintien de la paix, le redressement rapide, la consolidation de la paix durable et le développement à long terme².

Le Conseil de sécurité a adopté sa première Résolution-cadre sur cette thématique le 28 avril 2014³. Comme souvent, ce texte consacre et formalise une pratique antérieure déjà bien ancrée dans diverses opérations menées par l'Organisation. En réalité, les rapports du Secrétaire général des Nations unies de 2008 et 2013 faisaient déjà de la RSS un élément essentiel pour la sécurité et le développement. Dès 2009, une unité RSS avait été mise en place à cet effet et l'ONU menait des politiques sous ce label depuis bien plus longtemps encore⁴ (Secrétaire général des Nations unies, 2013).

La mue des opérations de paix qui s'opère au tournant de la Guerre froide voit le maintien de la paix traditionnel – simple interposition de Casques bleus sur une ligne de cessez-le-feu – de plus en plus délaissé par le Conseil de sécurité au profit de mandats multifonctionnels complexes, en réponse aux configurations nouvelles propres aux conflits qui s'invitent à son agenda. Si les premières opérations multifonctionnelles n'ont généralement pas de mandat formellement identifié sous le label RSS, on note cependant que la MONUC en RD Congo, dès 2003 ; la MINUL au Libéria et la MINUA en Afghanistan depuis 2005 reçoivent des responsabilités dans les domaines de la reconstruction et la restructuration des services de maintien de l'ordre et de la sécurité.

La composante policière des opérations de paix se sont vues confiées des missions de conseil, de supervision et d'entraînement des forces de police, des gardes-frontières et du personnel pénitentiaire. De surcroît, un grand nombre d'activités fortement connectées à la RSS comme le triptyque démobilisation-désarmement-réinsertion (DDR), le déminage, la collecte des armes légères ainsi que le soutien au rétablissement de l'état de droit ont couramment été réalisées dans le cadre des opérations de paix de l'ONU dès la fin des années 1990.

Si l'abondante littérature sur la RSS ne permet pas de dégager un consensus clair sur le périmètre exact des activités que recouvre le concept, la Résolution 2151 restreint quant à elle la RSS aux seuls domaines de la défense, de la police, du système pénitentiaire, des services des frontières et de l'immigration⁵. Elle reconnaît cependant les liens qui existent entre la réforme du secteur de la sécurité et d'autres éléments importants pour la stabilisation et la reconstruction tels que la justice transitionnelle, le désarmement, la démobilisation, la réinsertion et la réadaptation à long terme des ex-combattants, en particulier des femmes et des enfants, la gestion nationale des armes légères et de petit calibre, l'application des embargos sur les armes, la réduction de la violence armée et de la criminalité organisée et les mesures de lutte contre la corruption, la protection des civils, en particulier des femmes et des enfants, l'égalité des sexes et les questions relatives aux droits de l'homme⁶.

2. *Idem*.

3. Conseil de sécurité de l'ONU, *Résolution 2151*, S/RES/2151 (2014), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7161^e séance, le 28 avril 2014.

4. Secrétaire général des Nations unies, 2013.

5. S/RES/2151(2014), paragraphe préliminaire 11.

6. *Idem*, paragraphe préliminaire 12.

Les préoccupations politiques post-11 septembre et la politique américaine de « guerre globale à la terreur » ont à leur tour marqué un tournant en matière de RSS ; surtout dans les pays considérés comme stratégiques pour le contre-terrorisme. L'USAID, le département d'État et le département de la Défense américains spécifient ainsi que « la RSS peut aider [...] à renforcer les priorités américaines en matière de diplomatie, de défense et de développement, et réduire les menaces à long terme de la sécurité américaine » (USAID *et al.*, 2009)⁷.

De nos jours, on peut souvent observer un usage du terme RSS dans un sens élargi qui comprend l'ensemble des activités mentionnée ci-avant sans prendre en considération la distinction opérée par la Résolution 2151. Cet usage est en grande partie la conséquence du fait que, sur le terrain, ladite distinction n'est pas toujours pertinente en raison du caractère intégré des programmes menés dans ces différents domaines et du fait également qu'ils mettent en présence des mêmes acteurs et des parties prenantes identiques.

L'évolution du contexte et des mandats des opérations de paix après la fin de la Guerre froide a également induit d'importantes conséquences en termes de séquence temporelle. Si l'Agenda pour la paix de 1992 esquissait un modèle relativement linéaire et séquentiel (prévention des conflits-établissement de la paix-maintien de la paix-consolidation de la paix), les leçons apprises des missions complexes ont rapidement indiqué que les choses étaient moins simples.

D'une part, le chemin vers la stabilité est rarement linéaire et les retours en arrière ne sont pas rares. D'autre part, les différentes phases ne se succèdent pas les unes aux autres de façon séquentielle. Elles doivent être conduite de concert : établissement et maintien de la paix, maintien de la paix et consolidation de la paix. Les activités relevant de la RSS sont au cœur de cette mutation car, si elles sont en partie conduites dans le cadre du mandat des opérations de paix, elles relèvent pour une bonne part de la consolidation de la paix et de la construction de l'État. Elles doivent donc être poursuivies alors même que les autres aspects du mandat de l'opération de paix peuvent être considérés comme achevés ce qui ouvre la voie au retrait de l'opération de paix.

Cette temporalité longue qui caractérise la consolidation de la paix est notamment due au fait que la RSS ne se résume pas aux dimensions techniques, de formation et de capacités opérationnelles. La RSS touche au cœur des fonctions régaliennes de l'État dont les logiques de fonctionnement et les cultures professionnelles durablement faussées ne peuvent être ramenées en quelques mois aux standards de l'État de droit.

C'est précisément pour cette raison que de nombreuses études critiques ont attribué les faibles performances des efforts internationaux de construction de l'État au modèle de la paix libérale sur lequel ils s'appuient. À cet égard, la critique de la paix libérale combine deux reproches. Le premier porte sur le référentiel sous-jacent à l'intervention et le second porte sur la modalité de l'intervention.

7. Pénélope Larzilière, La « réforme du secteur de la sécurité » – Généalogie critique du discours sécurité et développement, *Revue Tiers Monde*, 2016/3-4 (n° 226-227), p. 147-170.

En premier lieu, des auteurs comme Michael Pugh⁸ de l'Université de Bradford, ont mis en évidence le caractère très standardisé des procédures mises en œuvre par les opérateurs internationaux en matière de construction de l'État. Selon l'auteur britannique, celles-ci s'appuient sur le référentiel de la démocratie libérale (démocratie représentative, pluralisme politique, libertés individuelles, etc.) et de l'économie de marché (dérégulation, libéralisation, privatisation, libre-échange) sans évaluer sérieusement les possibilités sociales, économiques et culturelles d'appropriation dudit référentiel par les acteurs locaux. En second lieu, la critique de la paix libérale remet en cause le caractère univoque des processus de construction de l'État⁹ dont les processus associent insuffisamment les acteurs et les communautés locales en amont de leur mise œuvre, dès la phase d'élaboration.

Ces critiques de la paix libérales ont fait l'objet de nombreux débats et controverses qui excèdent largement le cadre de cette note. Pour le sujet qui nous occupe, elles ont le mérite de mettre en évidence le caractère invasif des interventions internationales en matière de RSS. En effet, ces dernières ont pour objet les missions régaliennes de l'État avec pour visée de les réformer à l'image de standards de référence très éloignés non seulement des pratiques en vigueur au moment de l'intervention, mais parfois de toutes les pratiques antérieures connues.

Soutenir la lutte contre la corruption des forces de l'ordre ou établir l'indépendance de la justice ne relève pas de la simple remédiation à des dysfonctionnements conjoncturels consécutifs à un conflit. Dans la majorité des pays où de tels programmes sont mis en œuvre, ils constituent une remise en cause fondamentale de la nature de l'État telle qu'elle préexistait au conflit. Ainsi, en Afrique subsaharienne, sous les apparences d'une démocratie formelle, l'État a presque partout conservé ses caractéristiques néo-patrimoniales (personnification du pouvoir, clientélisme et patronage, répartition inégale et inefficace des ressources de l'État)¹⁰. Le Mali et la République centrafricaine qui font l'objet des études de cas ci-après n'y font bien entendu pas exception. Les opérateurs de la RSS se trouvent donc plongés au cœur d'enjeux politiques majeurs qui rendent la réalisation de leur mission de soutien très délicates et sujette à des interférences politiques susceptibles de compromettre la réalisation des programmes prévus.

8. Pugh, Michael, « The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective », *International Journal of Peace Studies*, 10:2 (2005).

9. Voir, par exemple, Paris, Roland, « International Peacebuilding and the "Mission Civilisatrice" », *Review of International Studies*, 28:4 (2002).

10. Michael Bratton et Nicolas Van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime transitions in Comparative Perspective*, 1997.

2. Le rôle de la MINUSMA dans la RSS au Mali : du principe à la réalité des faits

La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) est créée par la Résolution 2100 du Conseil de sécurité, le 25 avril 2013. Elle remplace la Mission internationale de soutien au Mali (MISMA), une mission de l'Union africaine « *qui visait à mettre fin à la crise politique et sécuritaire découlant du coup d'État du 22 mars 2012*¹¹ ».

Agissant conformément aux dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité assigne à la MINUSMA un mandat qui se rapporte notamment à « *Accompagner les efforts nationaux et internationaux visant à rebâtir le secteur de la sécurité malien, en particulier la police et la gendarmerie, grâce à une aide technique, au renforcement des capacités et à des programmes de partage de locaux et de mentorat (...)*¹² ». Cette vocation sera consolidée par les Résolutions 2164 (2014), 2227(2015), 2295 (2016) et 2364 (2017), et par un certain nombre d'accords politiques et sécuritaires dont l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali (mai 2015).

Le coup d'État du 22 mars 2012 avait été perpétré par un groupe de soldats conduits par un officier subalterne, le capitaine Amadou Haya Sanogo¹³. Celui-ci entretenait alors le projet d'arrêter la progression des groupes armés vers Bamako à la suite des revers successifs subis par les Forces armées maliennes (FAMA) dans le Nord du pays depuis la mi-janvier 2012¹⁴. C'est finalement l'opération Serval¹⁵ qui se révélera décisive pour stopper l'offensive vers le Sud qui menaçait directement la capitale du pays.

Lorsque le Conseil de sécurité des Nations unies crée la MINUSMA, le Mali est donc un État extrêmement fragilisé. Sa désintégration politique et son morcellement en régions quasi-autonomes sont en cours. La formulation du mandat de la mission témoigne de l'importance des enjeux auxquels sera confrontée la MINUSMA, en particulier en matière d'accompagnement des dynamiques locales et nationales dans le domaine de la Réforme du secteur de la sécurité (RSS). Et ce d'autant plus qu'au Mali, comme dans de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne, la problématique générale de la sécurité plonge ses racines dans les conditions historique de la constitution même de l'État au moment de son accession à l'indépendance¹⁶.

11. <http://www.au-misahel.org/historique-de-loperation-misma/>

12. [https://minusma.unmissions.org/r%C3%A9solution-2100 & n1331418_fr.pdf](https://minusma.unmissions.org/r%C3%A9solution-2100&n1331418_fr.pdf)

13. Le capitaine putschiste, éphémère président de la république (jusqu'au 12 juillet 2012), mettra sur pied le Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État.

14. <https://minusma.unmissions.org/historique>

15. <https://www.defense.gouv.fr/operations/missions-realisees/afrique/operation-serval-2013-2014/dossier/presentation-de-l-operation>

16. Niagalé Bagayoko situe à la fin des années 1990, l'origine d'initiatives se rapportant à la problématique de la sécurité au Mali. Elle cite notamment l'originalité du Programme pour la gouvernance partagée de la sécurité et de la paix (PGPSP), qui est une émanation d'acteurs gouvernants et de la société civile malienne. Cf. Niagalé Bagayoko, *Le processus de réforme du secteur de la sécurité au Mali*, Centre FrancoPaix en Résolution des conflits et missions de paix, Chaire Raoul Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, Université du Québec à Montréal, février 2018, p. X-XIV.

Il importe avant tout de bien saisir la façon dont la RSS au Mali s'inscrit dans la continuité d'une histoire de violence endémique qui remonte à la formation de l'État dont les structures en ont été profondément affectées. La dynamique du moment ne peut donc être saisie en dehors d'un ensemble de paramètres procédant de la guerre civile à laquelle le Mali est en proie depuis près d'une quinzaine d'années. Pour certains chercheurs, l'historicité de la violence institutionnelle des Forces de défense et de sécurité au Mali trouve son fondement dans la conception et la mise en œuvre du système de sécurité colonial. L'État indépendant du Mali en serait donc l'héritier, tant sur le plan symbolique que sur le plan matériel¹⁷.

C'est également toute une histoire de violences politiques dans lesquelles l'armée du Mali et les forces de sécurité se sont trouvées impliquées dans les quatre coups d'État qu'a connus le pays depuis son indépendance¹⁸. Quelques intermédiaires de gouvernance civile du pays sont à relever cependant, entre 1992 et 2002, 2012 et 2012 (bien que le chef de l'État ait été, à cette période un officier général à la retraite), puis de 2013 à 2020. Ils posent la question fondamentale de l'articulation du pouvoir politique aux contingences sécuritaires auxquelles le Mali est confronté.

Aujourd'hui, le Mali est dirigé par une junte militaire dont la capacité à respecter ses engagements d'un retour à un ordre constitutionnel civil et démocratique demeure hypothétique¹⁹. La guerre civile n'est donc pas achevée au Mali, et le processus de RSS auquel prend part la MINUSMA (en collaboration avec un certain nombre d'autres acteurs internationaux) en subit les effets. À cet égard, la RSS au Mali constitue une bonne illustration de RSS concomitante au conflit alors qu'elle tend souvent à être conceptualisée sous la forme d'une activité de consolidation de la paix postérieure au conflit.

Il s'agit, enfin, d'une exacerbation de violences corporatistes, dans lesquelles l'appartenance à un corps ou à une unité de l'armée ou des services de sécurité a toujours déterminé le positionnement des individus et groupes d'individus les rapports de forces existants. C'est ainsi que l'on peut lire l'épisode des 30 avril et 1^{er} mai 2012 qui a vu la confrontation sanglante entre « Bérets rouges » et « Bérets verts » au sein des FAMA²⁰.

17. Sur le plan pratique, l'organisation générale et la disposition des ressources de l'armée et des forces de sécurité maliennes se manifestent toujours par la centralité, dans la capitale, du site de la présidence de la république, et tout naturellement la prépondérance du chef de l'État dans l'échelle de protection des personnalités de l'État. C'est bien cela que reflète le schéma de Kalilou Sidibé que présente Niagalé Bagayoko¹⁷. *Ibid.*, p. 19.

18. Renversement de Modibo Keita par le lieutenant Moussa Traoré le 19 novembre 1968 ; prise de pouvoir par la force du lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré le 26 mars 1991 ; coup d'état du capitaine Amadou Haya Sanogo le 22 mars 2012 et le dernier coup d'État commis par le colonel Assimi Goita survient le 18 août 2020. Le coup force de l'ex chef du Conseil National Pour le Salut du Peuple (CNSP) le 24 mai 2021 nous semble être une continuation du coup d'état commis le 18 août 2021.

19. <https://www.monde-diplomatique.fr/2020/10/ROBERT/62316>

20. Le 33^e Régiment des Commandos Parachutistes (RCP) a été créé en 1961, alors que l'ancien Soudan français est à peine indépendant. L'unité jouit d'une réputation de corps d'élite au sein des FAMA, et assure même la protection du chef de l'État, pendant le coup d'état du capitaine Amadou Haya Sanogo, un « béret vert », le 22 mars 2012. Un mois à peine après l'éviction du président Amadou Toumani Touré, une partie des « Bérets rouges » dirigés par l'ancien aide de camp du chef de l'état déchu tente de renverser la junte au pouvoir. Il s'ensuit des affrontements meurtriers dans les rues de la capitale, et l'arrestation puis l'assassinat d'une vingtaine de « Bérets rouges » par des « Bérets verts ». Ils seront inhumés précipitamment dans une fosse commune de Kati, où se trouve le quartier général de la junte. *Djicoroni Para* la base des « Bérets rouges »

Ces antagonismes vivaces entre unités des FAMA minent l'esprit de corps nécessaire à leur modernisation et au renforcement de son efficacité opérationnelle.

C'est dans ce contexte tendu que la section RSS/DDR de la MINUSMA doit s'efforcer mettre en œuvre ses priorités, à savoir :

- La réforme de la défense et de la sécurité intérieure
- Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité
- La sécurisation des frontières et la lutte contre la prolifération des armes légères²¹.

Dans son dernier rapport sur la MINUSMA, le Secrétaire général de l'ONU mentionne avec inquiétude la difficulté pour les signataires de mettre en œuvre les dispositions de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali²². Cet accord fait appel à la Communauté internationale et aux Nations unies en particulier, pour l'accompagnement de sa mise en œuvre à travers diverses formes de soutien parmi lesquels figurent la DDR et la RSS. Antonio Guterres ne cherche pas à dissimuler que « Les parties à l'Accord n'ont pas été en mesure d'avancer réellement vers son application intégrale, en raison, principalement, de divergences persistantes. »

La RSS se déroule donc au Mali en situation de guerre ouverte, d'instabilité politique et de fragmentation du territoire national. Alors que le mandat établi par le Conseil de sécurité de l'ONU entend faire des autorités maliennes la cheville ouvrière de la RSS, on ne peut que se montrer perplexe : peut-on réellement « attendre d'un État fortement contesté par les armes à l'intérieur de ses frontières et menacé dans son existence même, de pouvoir résoudre efficacement et concomitamment ses préoccupations en matière de sécurité ? », s'interroge en substance un officier supérieur des FAMA²³. Le bilan mitigé sur le processus RSS comporte cependant des remarques gratifiantes sur le bénéfice de l'accompagnement technique et opérationnel fourni par la médiation internationale (dont la MINUSMA fait partie) : réflexion sur ce qu'est la RSS, détermination du coût national de la RSS, urgence d'une appropriation nationale de la RSS face à la multiplicité d'acteurs en scène²⁴, etc.

Symétriquement, les perceptions recueillies auprès d'un membre de la MINUSMA expriment le sentiment d'enfermement de la MINUSMA dans la dynamique RSS au Mali. Cet acteur se désole de la « dépendance » de la mission des Nations unies au pays hôte en proie à des divisions qui lui semblent – pour le moment du moins – insurmontables, ce qui met la MINUSMA en porte-à-faux avec la finalité même de son déploiement : « C'est un échec, et nous le savons bien. Les impératifs de la mission sont irréalisables, en raison des contingences de contexte. »²⁵ À partir du moment où il y a un échec de la projection stratégique, le tout échoue, assène-t-il.

est par la suite saccagée, et plusieurs d'entre eux sont obligés de se cacher pendant de nombreux mois, pour avoir la vie sauve²⁰.

21. [booklet fiches d'information 08 - rss.pdf](#)

22. <https://peacemaker.un.org/>

23. Entretien conduit en novembre 2021 le sous le couvert de l'anonymat.

24. *Idem*.

25. Entretien conduit en novembre sous le couvert de l'anonymat.

Il cite en exemple le limogeage « inopiné » du chef du bureau MINUSMA de Kidal (ville du Nord du Mali, emblématique du processus de morcellement de l'autorité de l'État) en décembre 2019.

Le dernier rapport du Secrétaire général de l'ONU insiste sur les crispations susmentionnées. Celles-ci rendent compte de la dynamique du rapport de force sur le terrain. Les groupes armés signataires réclament une renégociation des dispositions de l'Accord relatives au DDR et à la RSS et, dans la foulée, une réforme politique institutionnelle de fond.

La MINUSMA se trouve par conséquent dans l'impossibilité de mener à bien une stratégie efficace de RSS tant qu'il n'y a pas un leadership politique légitime à la tête de l'État. Un désengagement total de la mission dans la RSS n'est pas à l'ordre du jour « mais la réalité, c'est que la situation sécuritaire s'est détériorée et la crise s'approfondit », a prévenu le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU le 29 octobre 2021 devant le Conseil de sécurité qui examinait la situation au Mali, à la lumière du rapport trimestriel du Secrétaire général sur le Mali²⁶.

3. L'implication de la MINUSCA dans la RSS en République centrafricaine : la quadrature du cercle

La Réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine procède des Résolutions du Forum de Bangui (4-11 mai 2015), et de la Table ronde sur la sécurité nationale (3-7 décembre 2015).

L'appui de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies en République Centrafricaine (MINUSCA) à la RSS commence en 2016.

Sa vocation initiale est centrée sur²⁷ :

- Le conseil stratégique et technique, de concert avec la mission de formation de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM-RCA) ;
- L'aide à l'assainissement des effectifs des institutions de sécurité ;
- L'appui à la mise en place d'un Plan national de développement et de renforcement des capacités des Forces de sécurité interne (FSI) ;
- L'aide à la mise au point d'un système d'incitation pour les Forces de la police et de la gendarmerie et pour le recrutement à la politique de diligence voulue en matière de droits humains et de Genre ;
- La coordination de l'assistance technique internationale et des activités de formation.

La mise en œuvre de cette feuille de route s'est heurtée aux contingences de la crise politico-sécuritaire qui continue de secouer la RCA. La République centrafricaine fait l'objet d'un embargo sur les armes, par le fait de la Résolution 2127 (2013) du Conseil de sécurité²⁸.

26. <https://www.un.org/press/fr/2021/cs14684.doc.htm>

27. <https://minusca.unmissions.org/reforme-du-secteur-de-la-s%C3%A9curit%C3%A9>

28. https://minusca.unmissions.org/sites/default/files/Resolution%202127%20Fr_0.pdf

L'intégrité territoriale du pays est remise en cause, la RCA étant occupée, en partie pour le moins, par des groupes rebelles armés qui contestent la légitimité du chef de l'État élu lors du scrutin présidentiel du 27 décembre 2020²⁹.

L'État centrafricain est confronté aux nécessités de sa propre survie, et ne peut compter sur les capacités de ses propres Forces de défense et de sécurité pour en produire les conditions. Le renouvellement permanent – moyennant quelque assouplissement – de l'embargo sur les armes aura été un des motifs ayant poussé les autorités centrafricaines à élargir l'horizon de leur partenariat stratégique et de défense avec certaines puissances étrangères, susceptibles de leur accorder les moyens de faire face à la pression continue des groupes rebelles armés disposant d'une plus grande marge de manœuvre et d'action.

La complexité de cette situation interroge le rôle de la MINUSCA dans le processus de RSS en RCA. Quelle est la compatibilité entre le maintien par le Conseil de sécurité des Nations unies de la Résolution interdisant toute vente et toute livraison d'armes à la république centrafricaine et l'engagement de la MINUSCA dans la Réforme du secteur de la sécurité ? Quelle action la MINUSCA peut-elle mener dans cette perspective, dans un État dont les trois quarts du territoire national étaient encore occupés par des groupes rebelles armés peu avant les élections présidentielles du mois de décembre 2021 ? Quelles sont les interactions possibles entre la MINUSCA et les groupes paramilitaires étrangers qui appuient les Forces armées de Centrafrique (FACA), dont certains font l'objet d'une condamnation par une partie de la communauté internationale³⁰ ?

Avec la RSS en RCA se pose la question fondamentale d'une stratégie qui vise à réformer les fonctions régaliennes d'un État dont la souveraineté est érodée de toutes parts et où lesdites fonctions échappent en grande partie à sa souveraineté. L'agenda de l'appui de la MINUSCA à la Réforme du secteur de la sécurité en RCA reste grandement tributaire de l'évolution politique et sécuritaire sur le terrain. Il devrait épouser les contours d'un certain nombre de paramètres :

- un commencement d'application, par les signataires, du dernier accord de paix dit Accord de Khartoum (2019)
- une reprise effective et durable par les FACA du contrôle de l'ensemble des préfectures et des voies de communication essentielles du territoire national
- un redéploiement progressif de l'ensemble des déplacés internes/externes dans leurs régions d'origine
- un commencement d'implication desdites populations dans les problématiques de sécurité de proximité
- la consolidation de processus de formation de qualité destinés à l'ensemble des acteurs engagés
- une plus grande implication des pays frontaliers de la RCA, qui sont pour certains, les arbitres des affrontements entre parties et factions locales.

En définitive, la MINUSCA devrait repenser complètement son « partenariat stratégique » avec l'État centrafricain dans la dynamique de RSS, faute pour chacune des parties de pouvoir

29. <https://information.tv5monde.com/afrique/la-centrafrique-nouveau-symbole>

30. https://www.lemonde.fr/international/article/2021/12/13/l-union-europeenne-sanctionne-les-mercenaires-russes-du-groupe-wagner_6105904_3210.html

assurer à minima ses responsabilités. L'engagement des Nations unies serait alors, à défaut, un simple vœu pieu.

Conclusion

La RSS, comme composante des processus de maintien de la paix, de consolidation de la paix et construction de l'État pratiquées sous l'égide de l'ONU par un ensemble de partenaires internationaux a donné lieu des résultats contrastés. Les deux études de cas qui précèdent figurent sans aucun doute parmi celles dont le bilan est le plus maigre. Il semble que les conditions initiales constituent un des facteurs d'échec le plus important. Là où il s'agit de reconstruire un système de sécurité en le restaurant à ses caractéristiques antérieures, les résultats sont généralement satisfaisants. En revanche, lorsqu'il s'agit d'amener un système de sécurité à un niveau de capacité et à des standards de fonctionnement qui n'ont jamais existés antérieurement, les résultats sont en deçà des attentes. Cela n'est guère surprenant si l'on se réfère aux éléments développés ci-avant. Ce qui l'est davantage, c'est que cette différence fondamentale ne soit pas mieux prise en compte au moment de l'élaboration du mandat tant dans l'évaluation des moyens à allouer que dans la stratégie à mettre en œuvre mais surtout dans la détermination des objectifs qui devraient être moins ambitieux dans le second cas que dans le premier.

Les études comparées des politiques de RSS en Afrique (Baker, 2011), au Timor oriental (Sahin & Feaver, 2013), en Afghanistan et dans le monde arabe (Kartas, 2014 ; Sedra, 2007) mettent trois tendances en évidence³¹, fortement liées entre elles. La première est la difficulté à inclure des acteurs non étatiques dans les processus. Ni les collaborations avec des compagnies privées de sécurité ni les tentatives d'action conjointe entre militaires et acteurs humanitaires non gouvernementaux³² n'ont donné de résultats probants. La deuxième tendance est la réduction de la définition de la sécurité aux niveaux militaires et étatiques au dépend d'une approche plus globale permettant d'associer davantage les communautés locales. Enfin, la troisième tendance, prend la forme d'une instrumentalisation à peine voilée de la RSS au profit d'intérêts géopolitiques extérieurs.

31. P. Larzillère, p. 146.

32. Par exemple les « équipes provinciales de reconstruction » en Afghanistan.

Les auteurs



Michel Liégeois est professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL) où il enseigne les Relations internationales et les études de sécurité. Depuis 2016, il préside l'Institut des Sciences politiques. Il est également directeur de la branche européenne du Réseau de recherche sur les opérations de paix et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Il est l'auteur de nombreuses publications sur les opérations de paix.



Germain-Hervé MBIA YEBEGA, Politologue, enseignant associé de sciences politiques à l'Université catholique d'Afrique centrale (UCAC) et à l'Université de Maroua au Cameroun. Consultant en géopolitique et géostratégie, il est chercheur associé auprès d'un certain nombre de centres de recherche et *think tank* (GRIP, IAM, FPAE, Fondation FHB, etc.).

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Pour en savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix :

<https://www.observatoire-boutros-ghali.org>