

À la recherche de la paix en Centrafrique

Médiations communautaires, religieuses et politiques



Thierry VIRCOULON

Jun 2017

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l’Ifri s’impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 978-2-36567-733-2

© Tous droits réservés, Ifri, 2017

© Couverture : sandis sveicers/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Thierry Vircoulon, « À la recherche de la paix en Centrafrique. Médiations communautaires, religieuses et politiques », *Notes de l’Ifri*, Ifri, juin 2017.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Thierry Vircoulon est chercheur associé à l’Ifri. Ancien élève de l’École normale d’administration (ENA) et titulaire d’un master en science politique de La Sorbonne, il a travaillé pour le Quai d’Orsay et la Commission européenne et a été directeur Afrique centrale pour International Crisis Group. Il a vécu en Afrique du Sud, au Kenya et en République démocratique du Congo et il enseigne actuellement à Sciences Po les questions de sécurité en Afrique subsaharienne.

Sommaire

INTRODUCTION	4
DE LA DIVERSITÉ DES MÉDIATIONS COMMUNAUTAIRES	9
Diversité et généralisation des structures locales de dialogue et de médiation	9
Réalités et enjeux de la médiation locale	12
Des limites intrinsèques.....	14
LA MÉDIATION RELIGIEUSE	16
Dans les coulisses de la plateforme interreligieuse : des jeux de pouvoir feutrés	18
LES MÉDIATIONS POLITIQUES :	
LE CHAMP D'ACTION DES INTERNATIONAUX	20
Les médiations internationales : le grand écart entre théorie et pratique	20
Une médiation sans efficacité et sans authentique coordination	22
CONCLUSION : LEÇONS ET QUESTIONS	
SUR UNE MÉDIATION MULTIDIMENSIONNELLE	25

Introduction

Cette note présente un panorama des différents types de médiation qui ont accompagné la dernière crise centrafricaine depuis son commencement fin 2012 jusqu'au début de l'année 2017 et ont abouti à une architecture de dialogue *ad hoc* et à un processus de médiation multidimensionnel toujours en cours. Dans un contexte d'enlisement de la crise centrafricaine, cette note tente de comprendre les limites de cette architecture et souligne les leçons et questions que suscite ce processus de médiation multidimensionnel. Alors que les médiations religieuses s'essouffent, les médiations politiques en viennent à se contredire faute de coordination véritable et une tentative de remise en cohérence de ces dernières est en cours sous l'impulsion de l'Union européenne.

Les premiers surpris par la crise centrafricaine qui a débuté à la fin de l'année 2012 et continue encore à ce jour ont été les Centrafricains eux-mêmes. En effet, cette crise correspond à un changement de paradigme que beaucoup, y compris dans l'élite, peinent à comprendre¹. Depuis l'indépendance en 1960, la lutte pour le pouvoir d'État se déroulait dans un cadre ethnico-militaire relativement étroit et n'avait aucune dimension religieuse. La crise actuelle a changé la donne. D'une part, la lutte pour le pouvoir a introduit sur la scène politique centrafricaine de nouveaux acteurs avec les groupes armés du nord-est du pays qui étaient auparavant divisés, n'avaient jamais eu de prétentions sur le pouvoir d'État et se satisfaisaient d'un modus vivendi territorial avec le régime de Bozizé car ce dernier leur avait concédé *de facto* la gestion du nord-est du pays depuis 2007-2008 à travers plusieurs accords². D'autre part, cette lutte s'est communautarisée en divisant les populations selon une ligne de clivage religieuse, inédite jusqu'à présent. Contrairement aux crises précédentes, la dernière crise centrafricaine a débuté au palais présidentiel (le président Bozizé refusant de recevoir l'émissaire de la Seleka en 2012 puis appelant les jeunes à constituer des milices d'auto-défense contre les « musulmans étrangers ») pour ensuite rapidement se répandre dans les communautés du pays.

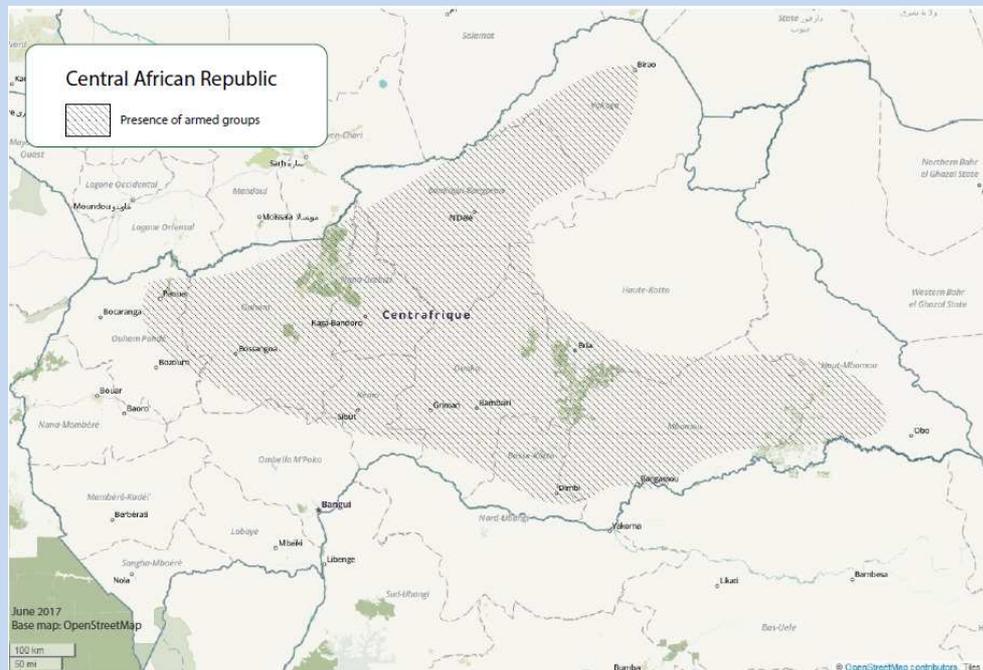
1. Pour un historique et une analyse des causes de la crise, lire International Crisis Group, *Centrafrique : les racines de la violence*, 21 septembre 2015 et International Crisis Group, *La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation*, 17 juin 2014.

2. Les accords de Syrte et de Birao en 2007 et l'accord de paix global de Libreville en 2008.

Ce conflit s'est déroulé en deux temps de la fin de 2012 au début de 2014 qui s'articulent autour de deux événements forts : le face-à-face entre le régime et la Seleka (décembre 2012 jusqu'au putsch du 24 mars 2013) puis l'attaque des anti-balaka à Bangui et l'intervention militaire française (décembre 2013 jusqu'à la formation du gouvernement de transition en février 2014). La formation d'une coalition de groupes armés du nord-est en 2012 (la Seleka) a changé le rapport de force et conduit à la chute ultra-rapide du régime de Bozizé en mars 2013. Durant cette année-là, les groupes armés du nord-est ont mis des territoires entiers en coupe réglée – y compris la capitale – et commis de nombreuses exactions contre les tenants du pouvoir précédent (membres des forces de sécurité, ethnie gbaya et communautés de l'ouest en général). L'année 2013 a été celle d'un pouvoir sauvage qui ne s'est pas institutionnalisé et s'est imposé par la violence et la razzia. Dans une seconde phase, cette crise a pris une dimension communautaire à partir de la fin de l'année 2013 : la violence de la Seleka a produit une réaction d'auto-défense sous la forme des milices anti-balaka - mouvement populaire de rejet qui a émergé dans l'ouest, s'est militarisé (en absorbant une partie des militaires centrafricains) et a décidé de reprendre la capitale, Bangui. Ce mouvement à base ethno-régionale³ a été considéré comme « patriotique » en 2014 par les populations de la capitale et de l'ouest qui voyaient en lui le libérateur du joug de la Seleka et qui ont formalisé leurs objectifs de guerre en des termes religieux et nationalistes très brutaux : chasser les Seleka et les musulmans qui sont de connivence avec eux car la plupart d'entre eux ne sont pas centrafricains et tentent d'islamiser de force la population centrafricaine. Au nom de la lutte contre la Seleka, les milices anti-balaka ont mené une véritable traque contre les musulmans dans l'ouest du pays et à Bangui. Cette violence vindicative par amalgame a généré la formation de groupes d'auto-défense musulmans dans certaines villes – dont la capitale où le quartier musulman du PK5 qui est aussi le poumon économique de la ville et qui abrite toujours de tels groupes au moment de la rédaction de ce rapport.

3. Les Gbaya, l'ethnie de l'ex-président Bozizé, ont été la souche originelle des anti-balaka mais à eux se sont joints d'autres ethnies de l'ouest : Mandja, Banda, etc.

Présence des groupes armés en République centrafricaine



Source : *openstreetmap contributors.*

Cette seconde phase du conflit a donc été caractérisée par un phénomène de communautarisation et de professionnalisation de la violence qui a eu deux tragiques conséquences : d'une part, il a suscité une forte hostilité populaire contre les musulmans et la remise en cause du droit des musulmans à vivre en Centrafrique ; d'autre part, il a abouti à une partition de fait du pays entre l'espace des rebelles et l'espace du gouvernement/troupes onusiennes et une revendication séparatiste tout à fait nouvelle dans l'histoire centrafricaine.

Déjà développé par Bozizé et son entourage à la fin de 2012, le discours populaire antimusulman est particulièrement répandu dans les provinces de l'ouest : durant les consultations populaires menées par les autorités fin 2014/début 2015, les communautés de ces provinces ont réclamé la vérification de la nationalité des musulmans et l'expulsion de ceux qui sont étrangers, arguant que beaucoup avaient « acheté » des papiers centrafricains à des autorités corrompues⁴. En 2015, lors de la

4. Voir « Rapport général des consultations populaires à la base en République centrafricaine », 15 mars 2015.

préparation des élections, le refus initial du Conseil national de la Transition (CNT) d'autoriser le vote des réfugiés était basé sur le fait que la plupart d'entre eux étaient musulmans et qu'il y avait une forte suspicion à Bangui quant à leur nationalité réelle. Après le règne de la Seleka en 2013, les autorités centrafricaines ont suspendu la délivrance des cartes d'identité, craignant que les musulmans étrangers en acquièrent par corruption⁵.

Trois ans après le début de la crise, le sentiment antimusulman est encore très vif : selon les villes, il est proportionnel aux exactions commises par la Seleka car les musulmans ont été rendus collectivement responsables de ces violences. Les interprétations que les deux communautés livrent de la crise restent diamétralement opposées et fondées sur des stéréotypes négatifs : pour les anti-balaka et leurs sympathisants, les musulmans sont de connivence avec la Seleka et donc les responsables de cette crise tandis que, pour les ex-Seleka et leurs sympathisants, les musulmans ont été victimes de décennies de discrimination en Centrafrique. Dans la population de l'ouest, le sentiment selon lequel les musulmans doivent payer pour la crise est très répandu et la distinction est faite entre « bon » et « mauvais » musulman. Dans la première catégorie figurent les musulmans centrafricains et les musulmans de l'ailleurs lointain (Afrique de l'Ouest, Libanais, etc.) tandis que, dans la seconde catégorie, figurent les musulmans du voisinage régional et plus particulièrement les Tchadiens dont la mauvaise réputation en Centrafrique précédait la crise.

Au niveau géographique, en 2015 et 2016 on pouvait distinguer trois zones en termes de tensions intercommunautaires : une zone de tensions intercommunautaires traditionnelles (nord-est, sud-est, etc.) ; une zone de tensions intercommunautaires liées à la crise récente (musulmans *versus* non-musulmans dans les préfectures du sud-ouest et Bangui) ; une zone où les tensions intercommunautaires se combinent avec la présence/domination/affrontement des groupes armés (nord-ouest et centre). Actuellement, le nord-ouest et le centre sont les seules parties du pays où il y a encore des affrontements sporadiques tandis que, dans les préfectures du sud-ouest, les anti-balaka sont encore présents mais n'ont plus d'ennemis à combattre.

Après avoir été chassés de Bangui à la fin de 2013, les éléments les plus radicaux de la Seleka (notamment Nouredine Adam, un des anciens chefs de la Seleka qui dirige maintenant le groupe armé Front pour la renaissance de la Centrafrique, FPRC) ont développé une revendication

5. Entretiens, membres du ministère de l'Intérieur, Bangui, 2016.

séparatiste qui est inédite en Centrafrique. Lors des négociations de Brazzaville en 2014, la délégation de la Seleka avait voulu mettre à l'agenda la question du séparatisme et le FPRC a hissé un drapeau en décembre 2015 et proclamé la « République du Logone », fondant sa revendication sur la discrimination de longue durée que subissent les musulmans et le sous-développement des régions musulmanes. De même depuis leur départ de Bangui, les différents groupes constitutifs de la Seleka occupent le centre et le nord-ouest du territoire national et n'ont toujours pas déposé les armes. Ils coupent littéralement le pays en deux et les fonctionnaires redéployés n'ont qu'une faible marge de manœuvre à l'ombre des Casques bleus de la mission de maintien de la paix de l'ONU (la MINUSCA).

La dimension confessionnelle et intercommunautaire du conflit centrafricain à partir de 2014 a nécessité le déploiement de deux pratiques de médiation : la médiation communautaire et la médiation politique. Comme la réconciliation nationale était à l'ordre du jour durant la période de transition (2014-2016) et qu'un accord pour le DDR entre le gouvernement et les groupes armés était jugé indispensable, ces deux médiations ont été mises en œuvre simultanément et en parallèle. De nombreux acteurs de la société civile se sont investis dans la médiation intercommunautaire et interreligieuse tandis que la médiation politique entre le gouvernement et les groupes armés était du ressort des internationaux.

Il serait possible de parler de médiation par le haut et de médiation par le bas si la plupart des acteurs impliqués n'avaient pas une double présence, *i.e.* une présence et une action au niveau national et au niveau local. Il en est ainsi des leaders religieux qui ont joué un rôle sur les plans international, national et local mais aussi de certains acteurs internationaux. L'ONU par exemple a effectué des médiations par le haut (au niveau du gouvernement à Bangui) et des médiations par le bas (au niveau local, voire au niveau de quartier par l'intermédiaire de la section Affaires civiles de la MINUSCA). Grâce au soutien des ONG internationales à des associations locales pour œuvrer à la réconciliation, l'international a rencontré le local pour donner naissance à des actions de médiation et de dialogue.

De la diversité des médiations communautaires

Le *peacebuilding* par le bas a paru très adapté au contexte du conflit centrafricain qui se caractérise par l'effondrement des structures étatiques et des explosions de violence intercommunautaire dans des communautés souvent acéphales. Les médiations communautaires ont été portées par les organisations de la société civile (nationale et internationale) et par les acteurs religieux.

Diversité et généralisation des structures locales de dialogue et de médiation

Hormis l'organisation des élections, l'autre grand objectif de la transition a été la réconciliation. Si dans la phase chaude du conflit (2014) il était difficile d'employer le mot même de « réconciliation⁶ », beaucoup de travail a été entrepris en 2015 au niveau communautaire et au niveau national (le forum de Bangui). L'engouement pour cette question formulée à travers le vocable de « cohésion sociale » emprunté au débat public français et donc inapproprié a conduit au lancement de nombreuses initiatives en 2014-2015 par des acteurs nationaux et internationaux sans grande coordination et dans l'urgence.

Depuis 2014, les acteurs de terrain (ONG nationales et internationales, leaders religieux) qui se sont engagés dans un travail de réconciliation ont recours à un large éventail de pratiques pour instaurer le dialogue entre les communautés.

6. « Parler de réconciliation entre chrétiens et musulmans en 2014 aurait été comme de parler de réconciliation entre Français et Allemands en 1945 ». Entretien avec un membre de la société civile, Bangui, 2016.

Ces pratiques, qui correspondent à leurs expertises spécifiques, relèvent du *peacebuilding* de terrain et se traduisent par différentes initiatives :

- ▀ Reconstruction intercommunautaire : travaux de reconstruction à haute intensité de main-d'œuvre accomplis conjointement par des chrétiens et des musulmans quand cela est possible (la reconstruction de lieux d'échanges détruits, comme les marchés, a été particulièrement prisée),
- ▀ Rencontres sportives (matches de la paix, etc.),
- ▀ Activités artistiques (pièces de théâtre sur le conflit, etc.),
- ▀ Rencontres religieuses : cérémonies chrétiennes et musulmanes avec la présence de représentants de l'autre confession, prières pour la paix, discussions intra-confessionnelles, etc.⁷

Au-delà de leur diversité, ces initiatives avaient toutes pour point commun la mise en place de structures locales de dialogue et de médiation. Selon les lieux, ces structures s'appellent « comités de paix », « comités de médiation » ou « comités de cohésion sociale⁸ ». Malgré des appellations plurielles, ces structures ont un objectif unique : elles visent toutes à promouvoir et soutenir le dialogue au niveau local pour prévenir et calmer les tensions intercommunautaires. Idéalement, ces comités constituent des « collectifs d'influence locale » dont l'unique moyen d'action est leur légitimité morale pour faire de la médiation entre les groupes en conflit et ainsi éviter les flambées de violence intercommunautaire.

Ces comités ont été installés dans presque tous les quartiers de la capitale et dans les villes de province grâce surtout à l'appui des ONG internationales⁹. Comme le signale une étude de Search for Common Ground¹⁰, il y a une véritable diversité de leurs membres. Ces derniers sont généralement des notables locaux, catégorie très élastique qui va du chef de quartier jusqu'aux responsables associatifs en passant par les commerçants, enseignants, étudiants, religieux, fonctionnaires divers et variés, etc. Les animateurs de ces comités sont des membres de l'élite locale. Ces comités ont parfois réussi à avoir des membres musulmans et

7. Entretiens avec des membres des ONG et de la société civile centrafricaine, Bangui, 2014, 2015 et 2016.

8. Les Nations unies indiquent avoir installé des comités de paix à Carnot, Berbérati, Bambari, Mbrès, Kaga Bandoro et Bouar. Le DRC a installé des comités de paix dans les provinces de l'Ouham et l'Ouham Pende ainsi que 39 comités de cohésion sociale à Bangui.

9. On peut notamment citer Danish Refugee Council, Mercy Corps, Search For Common Ground, Catholic Relief Service, Cordaid, Conciliation Resources, etc.

10. Search For Common Ground, « Better Together : ensemble c'est mieux, rapport d'étude sur les comités de paix et de médiation », mai 2015.

chrétiens. L'éventail de leurs activités est très large et la médiation *stricto sensu* n'en est qu'un aspect. Ces structures locales servent aussi à faire de la surveillance de quartier, de l'alerte, de la sensibilisation et des débats locaux¹¹.

Cependant, ces structures locales de médiation et de dialogue ne sont pas toutes le produit des initiatives internationales. En fait, des structures plus ou moins formelles sont nées d'initiatives locales en 2013 ou bien avant, au fil des crises précédentes. Dans un contexte d'absence presque complète des institutions judiciaires dans certaines villes et d'absence complète en zone rurale, la société centrafricaine a inventé ses propres réponses avec ses maigres moyens. Le règlement des conflits a ainsi été un domaine investi par toutes les autres formes locales d'autorité : autorités traditionnelles (chefs de villages, chefs de quartiers, sultans¹²...), autorités religieuses, maires, gendarmerie locale, etc. La médiation/conciliation était déjà une pratique quotidienne pour les micro-conflits, les délits considérés comme mineurs et les conflits très fréquents entre éleveurs et agriculteurs¹³. En Centrafrique comme dans beaucoup d'autres pays africains, les chefs de quartier/chefs de village sont la première instance de règlement des litiges et sont littéralement la justice de proximité, celle qui répond aux préoccupations de base de la population. Face au besoin de règlement des conflits au niveau local, les communautés ont bricolé des solutions dont la durabilité et l'institutionnalisation locales dépendent beaucoup de la solidité des structures confessionnelles et/ou associatives. Musulmans et catholiques ont développé depuis plusieurs années deux organisations que l'on retrouve dans plusieurs préfectures du pays et qui jouent un rôle important en matière de règlement des conflits : la Commission épiscopale Justice et Paix (CEJP) et la Communauté islamique centrafricaine (CICA).

D'autres structures locales de médiation sont nées de la crise même. Il en est ainsi du comité de paix et de médiation de Bangassou, du comité de sensibilisation entre chrétiens et musulmans de Bria, du comité islamique de Bria qui ont tous été créés en 2013, etc. Durant l'éphémère occupation de la ville de Paoua par la Seleka, un groupe de notables s'était mobilisé pour faire de la médiation entre les miliciens de la Seleka et la population qu'ils rançonnaient. Ce groupe est parvenu à diminuer quelque

11. *Ibid.*

12. Il y a trois sultanats en Centrafrique : celui de Ndélé, celui de Bangassou et celui de Rafai.

13. Les délits considérés comme mineurs et les conflits agropastoraux se concluent parfois par des meurtres et constituent en droit moderne des infractions pénales qui ne peuvent être sanctionnées par des tribunaux inexistantes. Voir L. Umubyeyi, « Dans l'ombre de l'État, une justice en pleine effervescence », Bangui, 2016.

peu le racket de la Seleka et à faire libérer certaines personnes arrêtées dans le seul but de leur extorquer de l'argent¹⁴. À Bangassou, le comité de paix et de médiation a organisé des discussions entre la population et les combattants de la Seleka en 2013. Mobilisés lors des épisodes d'émeutes à Bangui en 2015 et 2016, ces comités interviennent aussi sur la violence sociale ordinaire (conflits intrafamiliaux, vols et affaires de sorcellerie), ce qui n'est pas négligeable. La délinquance et la hantise des sorciers/sorcrières se sont, en effet, développées dans le sillage du conflit et dégénèrent parfois en violences mortelles – les sorciers/sorcrières étant souvent lynchés.

Les structures locales de médiation existantes ont bénéficié d'appuis d'organisations internationales (le plus souvent des formations et quelques ressources matérielles) à partir de 2014 et ce « modèle » imposé par les circonstances s'est généralisé dans presque toutes les préfectures du pays au fur et à mesure du déploiement des ONG internationales sur le territoire.

Réalités et enjeux de la médiation locale

Parmi les nombreuses initiatives de médiation locale en cours en Centrafrique, deux exemples permettent d'illustrer concrètement le travail de médiation et ses enjeux : la médiation pour la restitution des logements soutenue par Norwegian Refugee Council (NRC) et la médiation pour le retour des déplacés dans leurs quartiers à Bangui par OCHA. Le « niveau local » dont il s'agit dans ces exemples est celui du quartier d'une ville.

NRC s'est engagé dans le règlement des conflits d'accaparement/d'occupation des biens immobiliers par la médiation¹⁵. Ayant acquis cette expertise dans d'autres conflits, NRC a identifié l'accaparement/occupation des biens immobiliers des déplacés et réfugiés comme un obstacle au retour et une source de pérennisation du conflit. En effet, si en 2014 la chasse aux musulmans s'est traduite par le pillage et la destruction de leurs maisons à grande échelle¹⁶, elles n'ont pas toutes été détruites et certaines sont occupées illégalement. NRC a tout d'abord effectué un travail de recensement des propriétés accaparées pour mesurer l'ampleur du problème dans certaines villes (Berbérati et Dekoua notamment). Il a ensuite développé un système de cadastre simplifié et

14. Entretiens avec le responsable du comité local et le représentant de la communauté musulmane, Paoua, 2015.

15. Norwegian Refugee Council, *Displacement and Housing, Land and Property Rights in the Central African Republic*, décembre 2014, disponible sur : www.nrc.no.

16. Environ 900 habitations ont été détruites dans le 5^e arrondissement de Bangui, 800 à Begoua, une centaine à Sibut, etc.

informel qui repose sur des preuves orales (témoignage des voisins et du chef de quartier, seule garantie dans un contexte d'absence de cadastre et de droits de propriété formels). Sur la base de cette connaissance, NRC soutient des médiations par les acteurs locaux (notables de quartier, autorités municipales, etc.) pour la restitution des biens occupés. Cette approche est fondée sur un discours de persuasion (cela suppose à la fois des acteurs locaux persuasifs et bien intentionnés) et constitue une solution par défaut dans un contexte où la contrainte (l'expropriation) et l'incitation (logement alternatif pour les occupants, prime de départ, etc.) sont impossibles. La restitution des maisons par la médiation rencontre ses limites là où il y a encore une forte résistance populaire au retour des musulmans et où les accaparements ont été encouragés par les maires ou chefs de quartiers (dans certaines localités, le maire ou les chefs de quartier ont autorisé l'occupation des maisons des musulmans qui avaient fui la ville, y compris contre paiement¹⁷). Face aux résistances, le compromis alternatif entre la restitution et la persistance de l'occupation est la location du bien par l'occupant à son légitime propriétaire.

L'organisme onusien de coordination de l'action humanitaire (OCHA) a engagé un processus de sensibilisation communautaire dans le quartier de Boeing à Bangui pour le retour des déplacés. Ce processus consiste à organiser des débats de quartier ouverts à l'audience la plus large possible sur les problèmes du quartier et la réinstallation des déplacés. L'objectif est de dégager des solutions consensuelles pour faciliter un retour dans les meilleures conditions possibles et éviter les phénomènes de rejet et de stigmatisation à l'égard de ceux qui reviennent. Cette préparation du retour par consultations populaires permet de s'accorder sur des solutions pragmatiques élaborées et agréées par les communautés, autorités locales, ONG internationales et la MINUSCA. Ces discussions populaires prennent au minimum un trimestre pour aboutir à un consensus sur ce qu'il faut faire pour le quartier et la réinstallation. Elles doivent encore prouver leur efficacité, i.e. que les engagements des uns et des autres autour d'une solution locale de réinstallation doivent être respectés. Dans un pays sans tradition démocratique, elles constituent un exercice de démocratie directe inédit¹⁸.

Cette approche se retrouve aussi dans le domaine des conflits agropastoraux qui sont légions en RCA. Déjà très problématiques avant la crise, ils sont très violents depuis la milicianisation de la transhumance. L'insécurité qui prévalait dans les zones de transhumance avant la crise est

17. Entretien avec NRC, Bangui, août 2016.

18. En Centrafrique, les maires sont encore nommés par le pouvoir exécutif et non élus ; il n'y a donc pas de démocratie locale. Entretien de l'auteur, OCHA, Bangui, août 2016.

maintenant devenue une véritable guérilla rurale¹⁹. En l'absence de capacité étatique de régulation de ces conflits, diverses organisations se sont investies dans la prévention et tentent d'aboutir à des accords locaux sur un accès partagé aux terres et points d'eau entre communautés d'éleveurs et d'agriculteurs. La médiation entre agriculteurs et éleveurs sert de moyen pour conclure ces accords. Ils sont le fait de médiateurs centrafricains soutenus par des ONG internationales mais, hormis la parole donnée, rien ne garantit véritablement le respect de ces accords locaux d'accès aux ressources.

Des limites intrinsèques

Ces efforts de *peacebuilding* à la base ont des résultats mais n'ont pas forcément l'impact recherché. Ces efforts permettent à certaines fractions de la société civile de faire entendre leur voix dans ce conflit et ont un impact pédagogique sur les acteurs centrafricains : ils acquièrent un savoir-faire technique et un réseau relationnel qui leur faisaient défaut²⁰. On observe aussi un début d'autonomisation en termes d'actions (11 % des comités soutenus par Search For Common Ground seulement ne se réunissent pas régulièrement, leurs principales actions portent sur la sensibilisation et la médiation et 88 % d'entre eux ont déjà réalisé des activités sans l'appui de Search For Common Ground²¹). À Bangui, ils sont bien acceptés et jouent un rôle d'ascenseur social pour leurs membres²². Néanmoins, la création de ces comités locaux comporte des effets pervers et des limitations :

- l'effet de dépendance à l'égard des ONG internationales qui sont perçues par les populations comme un substitut à des autorités nationales absentes et défaillantes,
- le déphasage entre un engagement des ONG qui doit être de moyen terme et des financements de court terme,
- la tendance à la milicianisation des communautés qui accompagne le déclin de l'État depuis 20 ans,
- la difficulté d'impliquer les Peuls qui sont au centre de nombreux conflits locaux mais nomadisent et ne sont pas liées à un lieu précis,

19. International Crisis Group, « La face cachée du conflit centrafricain, 12 décembre 2014.

20. Danish Refugee Council, *Enquête d'impact et d'appréciation des activités de DRC dans le cadre du projet d'appui intégré au retour dans leur quartier d'origine des personnes déplacées à Bangui*, janvier 2016.

21. Search For Common Ground, « Better Together : ensemble c'est mieux, rapport d'étude sur les comités de paix et de médiation », mai 2015.

22. Danish Refugee Council, janvier 2016, *op. cit.*

- l'absence de structures communautaires fortes dans certaines parties du pays, ce qui implique de les générer de manière plus ou moins artificielle²³.

Les évaluations sont toutes unanimes : bien que conscients des limites de leurs actions, les membres des comités locaux demandent la poursuite du soutien en arguant de la nécessité d'une intervention de longue durée et de leur manque de ressources intellectuelles, matérielles et financières²⁴. Les initiatives de dialogue local sont nécessaires pour accompagner la dynamique d'apaisement du conflit mais elles se révèlent bien moins efficaces pour prévenir la montée des tensions. En effet, les structures locales de médiation et de dialogue atteignent leur pleine efficacité quand elles bénéficient d'une fenêtre d'opportunité et qu'elles surfent sur une dynamique de réduction de la conflictualité (par exemple dans la phase de mise en œuvre d'un accord de paix). À l'inverse, dans un contexte de montée de la violence, elles peuvent être des relais utiles pour faire passer des messages mais elles ne peuvent s'imposer aux porteurs d'armes par leur simple autorité morale. En d'autres termes, il ne faut pas surestimer les vertus du dialogue local : ce dernier n'est pas la recette magique de la pacification par le bas²⁵.

23. Entretiens à Bangui avec des membres de la société civile et des ONG internationales, Bocaranga, Berbérati, août et octobre 2016.

24. C'est la conclusion similaire qui se dégage des trois évaluations : SFCG, « Better Together : ensemble c'est mieux, rapport d'étude sur les comités de paix et de médiation », mai 2015 ; DRC, *Enquête d'impact et d'appréciation des activités de DRC dans le cadre du projet d'appui intégré au retour dans leur quartier d'origine des personnes déplacées à Bangui*, janvier 2016 ; DRC, *Évaluation du projet de renforcement des capacités communautaires de protection dans les préfectures de l'Ouham et l'Ouham Pende*, mai 2016.

25. S. Pantuliano, « Why Is Peacebuilding so Difficult to Achieve? », Overseas Development Institute, mars 2017.

La médiation religieuse

En province, des médiations spontanées par les acteurs religieux ont débuté dès la chasse aux musulmans car très souvent les musulmans persécutés par les anti-balaka se sont réfugiés près ou dans des églises, créant des « enclaves²⁶ ». À la fin de 2013 et au début de 2014, les musulmans se sont placés sous la protection des églises et missions catholiques et ces dernières sont devenues des enclaves où les musulmans étaient encerclés par des groupes d'anti-balaka et une population hostile. Ces enclaves se sont formées dans la plupart des villes de la partie ouest du pays (Bangui, Bouar, Boda, Carnot, Yaloke, Berbérati, etc.²⁷). Confrontés à cette tragédie violente, les prêtres sont devenus les « médiateurs naturels » du conflit communautaire.

Quand le conflit était à son apogée, trois leaders religieux à Bangui ont formé la plateforme interreligieuse : l'imam Oumar Kobine, le pasteur Nicolas Guerekoyame-Gbangou et l'archevêque de Bangui, Mgr Nzapalainga. Alors que la classe politique observait les événements en silence et était en partie en fuite, cette plateforme est apparue comme la seule voix légitime et raisonnable au milieu de la violence. En se réunissant, ces trois membres ont voulu donner une dimension œcuménique à leurs appels à la paix et démontrer la possibilité de la coexistence entre chrétiens et musulmans par leur travail en commun. La plateforme interreligieuse a lancé de nombreux messages de paix lors des périodes de tension, organisé des actions d'aide pour les victimes, sensibilisé la communauté internationale et été un des médiateurs du conflit en participant à diverses initiatives locales et internationales (conférence de Brazzaville, etc.). Aussi bien en Centrafrique qu'à l'étranger, elle est devenue le symbole de l'impératif moral de coexistence pacifique entre les religions et a été distinguée à ce titre en recevant plusieurs prix

26. Employé dès le début de 2014, ce terme fait écho aux enclaves musulmanes pendant les guerres des Balkans.

27. Plusieurs milliers de musulmans se sont réfugiés dans la grande mission catholique de Berbérati pendant environ un an, tout comme dans les missions catholiques de Bocaranga, de Carnot et bien d'autres villes de l'ouest centrafricain. Les religieux interrogés sur cette période en parlent tous avec émotion. Les propos d'un prêtre belge qui a vécu le génocide au Rwanda sont sans ambiguïté sur la violence de cette période : « J'ai cru que le génocide recommençait. » Entretien avec des prêtres, Berbérati et Bocaranga, août et octobre 2016.

internationaux²⁸. La visite du Pape à Bangui en 2015 était aussi une forme de reconnaissance et de consécration des efforts de paix de la plateforme interreligieuse – l’archevêque a notamment été nommé cardinal. Force est de reconnaître que ses membres ont fait preuve de courage et payé le prix fort pour leur engagement²⁹.

Casques bleus mauritaniens gardant une chapelle



© Saber Jendoubi.

La plateforme interreligieuse disposait d’atouts initiaux importants : rôle polyvalent des églises qui agissent en substitut à un État défaillant pour fournir des services à la population depuis plusieurs décennies, forte densité territoriale des réseaux confessionnels protestants et catholiques, grande audience populaire. L’initiative de former une plateforme entre les trois confessions a été répliquée dans certaines villes de province. Par ailleurs, la plateforme interreligieuse a été un des rares acteurs centrafricains à développer et maintenir un discours cohérent sur le conflit en l’interprétant non pas comme un conflit religieux mais comme un conflit de la pauvreté dont la solution est le développement³⁰.

28. Elle a reçu différents prix, notamment le prix des droits de l’Homme de l’ONU, le prix Sergio Vieira de Mello, le prix Franklin D. Roosevelt, etc.

29. L’imam Kobine a dû déménager dans un quartier plus sûr et la maison du pasteur Guerekoyame-Gbangou a été attaquée et certains de ses parents tués en 2015.

30. Entretiens avec des membres de la plateforme interreligieuse, Bangui, 2015 et 2016.

Dans les coulisses de la plateforme interreligieuse : des jeux de pouvoir feutrés

Au-delà de l'image d'unité projetée par la plateforme inter-religieuse, la réalité est marquée par des divisions qui ne s'affichent pas en public mais n'en sont pas moins réelles. La première division est celle qui existe entre la plateforme et les religieux de terrain ; la seconde est celle qui existe au sein de chacune des trois confessions religieuses. La plateforme religieuse fonctionne comme une sorte de club et manque d'inclusivité. Ses trois figures dirigeantes sont de la même ethnie (Yakoma), sont réticentes à l'élargissement de la plateforme et ne font pas toujours l'unanimité parmi leurs pairs.

Les imams de PK5, point de fixation des groupes musulmans armés dans la capitale, ne se considèrent pas représentés au sein de la plateforme religieuse par l'imam Kobine. Le clivage entre les imams de PK5 et le représentant du culte musulman dans la plateforme renvoie à une lutte de pouvoir entre imams centrafricains et imams d'origine étrangère dont les enjeux sont multiples : contrôle du pèlerinage et de ses retombées financières, concurrence de légitimité entre les deux plus grandes organisations musulmanes du pays (la COMUC et la CICA³¹), etc. Les rivalités entre imams ont pris une telle ampleur que certaines organisations internationales ont organisé une réunion à Vienne (Autriche) au début de l'année 2016. Cette réunion qui visait à réconcilier Kobine et les imams de PK5 a échoué³². Les imams du PK5 lui reprocheraient notamment de ne pas prendre suffisamment la défense des musulmans³³. De même, tous les évêques n'apprécient pas le leadership de Mgr Nzapalainga et la plateforme interreligieuse n'a pas été répliquée systématiquement dans toutes les villes frappées par les violences. Les jalousies internes et les jeux d'egos ne sont pas étrangers à la hiérarchie catholique et à la plateforme. En 2016, peu après son élection, le nouveau président Touadéra a demandé à rencontrer le triumvirat de la plateforme alors que seul l'imam Kobine était présent à Bangui. Ce dernier a donc rencontré le président en l'absence des deux autres leaders religieux qui en auraient pris ombrage. Au fil de la crise, la plateforme est devenue le

31. International Crisis Group, *Centrafrique : les racines de la violence*, 21 septembre 2015. Voir aussi R. Filakota, *Le renouveau islamique en Afrique noire, l'exemple de la Centrafrique*, Paris, L'Harmattan, 2009.

32. Entretiens avec des membres de la plateforme et des ONG internationales, Bangui, août 2016.

33. Entretiens avec des membres de la société civile et des ONG internationales, Bangui, août 2016.

réfèrent politico-moral de la Centrafrique : elle a pris des positions et émis des jugements critiques sur la conduite de la transition qui n'ont épargné ni le gouvernement du moment ni les acteurs internationaux. Certains représentants de la plateforme mettent en exergue leur influence dans la population et prennent des postures de tribun du peuple, ce qui nourrit des soupçons de politisation³⁴.

Outre les divisions et luttes de pouvoir à l'intérieur de chaque confession, la plateforme souffre d'un manque de sens de l'organisation que tentent de pallier certaines ONG internationales grâce à un financement de l'USAID. Si la plateforme interreligieuse a su poser des actions symboliques, son activité caritative est en revanche très désordonnée et il y a une réticence aux règles de bonne gestion. Par conséquent, les débats ont été houleux lors de certaines assemblées générales, les critiques contre les ONG partenaires ont été nombreuses et en 2016 la décision de remplacer l'équipe managériale a été prise. La plateforme semble avoir des difficultés à dépasser le stade du leadership charismatique pour institutionnaliser son action dans le temps et une organisation structurée comme l'exige une crise de longue durée.

34. Entretiens avec des membres de la plateforme interreligieuse, de la société civile et des ONG internationales, Bangui, août 2016.

Les médiations politiques : le champ d'action des internationaux

Les médiations par le haut sont portées par des représentants diplomatiques et des organismes spécialisés tel que Sant' Egidio. Ces acteurs sont nombreux à se pencher sur le sort du conflit centrafricain. Or cette catégorie d'acteurs ne se coordonne pas suffisamment et s'inscrit dans des logiques de compétition institutionnelle ou/et dans des logiques d'intérêts où la frontière entre motivation personnelle et stratégie d'État est très opaque.

Les médiations internationales : le grand écart entre théorie et pratique

Depuis son commencement à la fin de l'année 2012, la crise centrafricaine n'a pas souffert d'un manque de médiateurs internationaux mais d'une inflation de médiateurs. Dès 2013, les pays et organismes intéressés au règlement de la crise ont créé un groupe de contact (GIC-RCA) en vue de superviser la transition³⁵. La formation d'un groupe de contact est habituelle dans ce genre de crises. Ce groupe sert d'instance de discussion et de coordination des décisions des acteurs internationaux. Si tous les membres du GIC-RCA n'ont pas effectué de médiations stricto sensu, certains ont été des médiateurs actifs. La première médiation internationale a eu lieu lors de l'avancée de la Seleka sur Bangui en décembre 2012. La CEEAC a rapidement organisé un sommet à Libreville qui a abouti à l'accord du même nom au début de janvier 2013 entre la rébellion et le président Bozizé. Au sommet de Malabo en juin 2014, la CEEAC a désigné le président du Congo-Brazzaville, Denis Sassou Nguesso, comme médiateur de la crise centrafricaine, ce dernier étant appuyé pour l'occasion par l'Union africaine (UA) et l'ONU. La médiation

35. En faisaient partie l'ONU, l'Union africaine (UA), la CEEAC, l'Union européenne, la France, les États-Unis, le Congo-Brazzaville et la Banque mondiale. Ce groupe était aussi désigné comme le G8.

internationale était donc censée être un trio à partir de la mi-2014. Outre l'UA et l'ONU, l'Organisation de la coopération islamique (OCI) a aussi été ponctuellement impliquée dans les efforts de médiation. Elle est, par exemple, intervenue auprès de Nourredine Adam à la fin de l'année 2015 pour le dissuader de perturber le processus électoral et auprès des groupes armés qui s'affrontaient au centre du pays au début de l'année 2017.

Dans le cadre de la crise centrafricaine, la division du travail international s'est imposée presque naturellement. Conformément au principe de subsidiarité selon lequel le premier niveau d'intervention doit être les Communautés économiques régionales et à l'implication ancienne de la sous-région dans les crises centrafricaines³⁶, la CEEAC et son médiateur congolais ont été à l'origine des principales médiations entre les parties du conflit de 2012 à 2016 :

- l'accord de Libreville (11 janvier 2013),
- la conférence de Ndjamena qui a acté la fin du « régime » de Michel Djotodia et ouvert une nouvelle séquence politique (10 janvier 2014),
- la conférence de Brazzaville qui a abouti à un accord entre le gouvernement et les groupes armés immédiatement désavoué par la Seleka (21-23 juillet 2014),
- la conférence de Nairobi qui a abouti à un accord entre groupes armés unanimement rejeté par les autres partenaires internationaux ainsi que le gouvernement centrafricain (22 janvier 2015).

Alors que la responsabilité des missions de maintien de la paix incombait à la sous-région depuis 2002, elle lui a échappé quand une intervention robuste a été jugée nécessaire. Cette responsabilité a été transférée de la CEEAC à l'UA en 2013 puis de l'UA à l'ONU en 2014. En revanche, la médiation entre les parties en conflit est officiellement restée la responsabilité d'un seul et même acteur : la sous-région. Ce rôle n'a pas été contesté par d'autres acteurs internationaux car il s'inscrit dans la continuité de l'histoire politique régionale. La médiation d'Omar Bongo avait déjà permis de mettre fin aux mutineries de 1996 et 1997 et les dirigeants de la sous-région ont soutenu le règlement des différentes crises centrafricaines par la diplomatie conventionnelle et non-conventionnelle³⁷.

36. Cette implication a commencé à la fin des années 1990 avec les médiations du président du Gabon, Ali Bongo, notamment après les mutineries de 1996 et 1997. Le rôle de médiateur et gestionnaire des crises centrafricaines a été transféré de la France au Gabon puis à la sous-région avec les missions de maintien de la paix de la CEMAC (FOMUC déployée de 2002 à 2008) et de la CEEAC-MICOPAX (2008-2013).

37. J.-P. Ngoupandé, *Chronique de la crise centrafricaine*, 2000 et International Crisis Group, *Anatomie d'un État fantôme*, 13 décembre 2007.

En 2016, face à l'immobilisme de Sassou Nguesso et à l'impasse des discussions entre le gouvernement centrafricain et les groupes armés sur le DDR, certains acteurs régionaux et l'UA se sont réinvestis dans la médiation. La première a été lancée en septembre 2016 par Idriss Déby avec l'OCI et la seconde par l'Angola qui a reçu en décembre 2016 les dirigeants des anti-balaka et des ex-Seleka séparément³⁸.

Une médiation sans efficacité et sans authentique coordination

Bien qu'incontestée dans les milieux diplomatiques, la division du travail au sein de la communauté internationale n'a pas réussi à faire émerger une véritable cohérence au sein de la communauté des médiateurs internationaux. La relance des médiations africaines à la fin 2016 reflète cet état de fait face à une crise qui fait des métastases et continue en 2017³⁹. En particulier, la coordination n'a pas évité certaines rivalités institutionnelles et tensions entre acteurs internationaux. Le comportement très absolutiste du président congolais a constitué un problème en soi : d'une part, il a rendu inefficace le trio de la médiation internationale en n'associant pas l'ONU et l'UA de manière systématique ; d'autre part, bien que mandaté par la CEEAC il n'a pas non plus tenu informé et associé le secrétariat de cette dernière.

Cette gestion très individuelle du mandat de médiation a résulté à la fois de la nature très présidentielle de la CEEAC et du style de leadership du président congolais et de sa perception de sa mission. Sassou Nguesso n'entendait se concerter qu'avec ses pairs et non avec des « partenaires » inférieurs en termes de rang diplomatique. S'il l'a donc fait avec certains présidents (notamment Idriss Déby et Uhuru Kenyatta) avant de lancer des initiatives, il n'a pas jugé bon de le faire systématiquement avec ses deux partenaires multilatéraux officiels : l'ONU et l'UA. Cette politique de mise à distance de ses co-médiateurs multilatéraux a fini par se retourner contre lui. Par ailleurs, la CEEAC n'est pas une organisation supranationale mais un club de présidents et elle ne peut donc comme politique que celle de ses présidents⁴⁰. Or ces derniers sont plus habitués à la diplomatie non-conventionnelle qu'à la diplomatie conventionnelle et ceux qui se sont

38. « Médiation en RCA : tout processus de médiation prend du temps pour prof Hacem Lebatt », *RFI*, 23 mars 2017.

39. Au moment de la rédaction de ce rapport, des affrontements avaient encore lieu au centre et au sud du pays.

40. International Crisis Group, « Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité : l'Afrique centrale », 7 novembre 2011.

intéressés à la crise centrafricaine (Tchad, Angola, Congo-Brazzaville, Guinée-Équatoriale) n'ont pas formulé de ligne politique claire⁴¹.

Après l'échec de l'accord de Brazzaville (une semaine après sa signature, l'accord était désavoué par la direction de la Seleka), Sassou Nguesso a souhaité aboutir à un accord entre Michel Djotodia et l'ex-président Bozizé grâce à une médiation secrète. C'est ainsi qu'il a soustrait cette mission de médiation hors de la sous-région : en décembre 2014, les président et vice-président kenyans ont accueilli secrètement à Nairobi des représentants de la Seleka et des anti-balaka. Après plusieurs semaines de négociations et de spéculations dans les milieux diplomatiques sur le sens de l'implication du Kenya, un accord a été signé en présence des plus hautes autorités kenyanes à la grande surprise des autres membres du GIC-RCA et surtout du gouvernement transitoire centrafricain mis devant le fait accompli. Ayant été tenus à l'écart de cette médiation secrète, ils l'ont alors tous désavouée – le gouvernement transitoire centrafricain jugeant l'accord « nul et sans effet ». La CEEAC elle-même adopta cette position lors d'un sommet et désavoua de facto son médiateur par la bouche du président tchadien⁴². D'ailleurs, tout au long de la transition, le médiateur congolais a travaillé en ignorant largement le secrétariat de la CEEAC, l'organisation qui l'avait mandaté, alors que le secrétariat avait une représentation à Bangui et suivait quotidiennement la crise centrafricaine⁴³. Loin d'utiliser les services de la CEEAC, le président Sassou avait son propre réseau à Bangui avec son représentant (les généraux Essongo et Mokoko, ce dernier ayant été arrêté et emprisonné en 2016 dans le cadre de la compétition électorale au Congo-Brazzaville) et une structure ad hoc dénommée « Médiation nationale ». Cette dernière était une initiative composée de Centrafricains et financée par Brazzaville afin d'œuvrer à la réconciliation nationale.

Le remplacement du trio médiateur par la médiation personnelle, intermittente et brouillonne du président congolais a laissé un espace ouvert pour des médiations parallèles. D'une part, la communauté Sant' Egidio, une organisation catholique spécialisée dans les médiations de paix, est intervenue à plusieurs reprises en réunissant à Rome des représentants politiques et des chefs de groupes armés. Les premiers ont

41. Tout au long de la transition, les spéculations allaient bon train sur le fait que ces présidents avaient une politique ou non vis-à-vis de la crise centrafricaine et sur leur degré de concertation ou de concurrence. Entretiens de l'auteur avec des diplomates, Bangui, Paris, Bruxelles, 2015 et 2016.

42. Voir « Centrafrique : les accords de Nairobi nuls et non avendus pour la CEEAC », *RFI*, 31 janvier 2015.

43. Voir CEEAC-CMI, *Principe de subsidiarité, l'exemple de la CEEAC dans la crise centrafricaine*, 2017.

signé un accord préélectoral au début de l'année 2015 et les seconds ont été conviés à négocier une trêve dans le cadre de la bataille de Bambari au début de l'année 2017⁴⁴. Une nouvelle réunion est organisée par Sant' Egidio à Rome au moment de la rédaction de ce rapport. D'autre part, les membres du GIC-RCA ont été amenés à faire de la médiation dans des moments de tensions aiguës comme, par exemple, en 2014 quand certains groupes armés de la Seleka prétendaient relancer une offensive contre Bangui. Ils ont ainsi été rencontrer certains chefs de groupes armés dans leurs fiefs (Bambari, Bria, Kaga Bandoro, etc.).

Au début de l'année 2017, l'initiative africaine de médiation portée par le Tchad, l'Angola et l'UA fait polémique. Alors qu'à la suite des discussions de décembre 2016 ces acteurs ont pris position en faveur de l'amnistie des crimes de guerre et du retour de certains protagonistes de la crise centrafricaine, l'ONU et certains éléments du gouvernement centrafricain s'y sont opposés et l'initiative a avorté au début de cette année. Mais face à la reprise des affrontements au printemps 2017, l'ONU encourage maintenant officiellement cette initiative dont le contenu est complètement flou et la résurrection incertaine⁴⁵. Pour mettre fin à la cacophonie des médiations et relancer une médiation internationale crédible et consensuelle, l'UE organise en juin à Bruxelles une réunion de tous les médiateurs. En d'autres termes une médiation entre médiateurs ! De son côté l'Assemblée nationale centrafricaine suggère que toute future négociation (si négociation il y a) soit confiée au Conseil national de la médiation appuyé par des experts internationaux. Alors qu'une nouvelle flambée de violence frappe la Centrafrique⁴⁶, l'insuffisante cohérence des médiateurs internationaux est un véritable problème.

44. Voir sur : www.santegidio.org.

45. Voir le rapport du Secrétaire général sur la République centrafricaine, Conseil de sécurité, 2 juin 2017.

46. T. Vircoulon, « Pourquoi la crise centrafricaine dure et va durer ? », *Le Monde*, 26 mai 2017.

Conclusion : leçons et questions sur une médiation multidimensionnelle

Depuis ses débuts, la crise centrafricaine fait l'objet d'un effort de médiation multidimensionnelle dont le résultat le plus tangible est une architecture de dialogue à plusieurs niveaux qui implique de nombreux acteurs.

Un dialogue à la base est animé par les religieux et d'autres mouvements de la société civile associant parfois des institutionnels (maires, sous-préfets, etc.) sous la forme des comités de paix et autres structures locales. Ce dialogue concerne à la fois les communautés et les groupes armés dans les zones de friction pour négocier des cessez-le-feu et apaiser les esprits (comme à Bambari par exemple).

Un dialogue interreligieux est incarné par la plateforme interreligieuse plus qu'il n'est conduit par elle. Cette dernière a surtout une fonction de représentation de la coexistence religieuse pacifique et de plaidoyer international.

Le dialogue pour trouver un terrain d'entente entre les chefs des groupes armés et le gouvernement a lieu au niveau national, notamment dans le cadre du comité chargé de l'application du DDR, et aussi par l'intermédiaire de certains médiateurs internationaux comme précédemment décrit.

Ces trois niveaux de dialogue ont peu de relations les uns avec les autres. Le manque d'interrelation entre le niveau politique et le niveau communautaire est particulièrement patent. Durant la transition, hormis lors du forum de Bangui, les initiatives politiques et communautaires de médiation/réconciliation ne se sont pas rencontrées. Le travail conduit par les ONG au niveau micro n'a que rarement été mis en synergie avec les initiatives politiques au niveau macro. La prolifération des bonnes intentions semble avoir produit un désordre d'initiatives de médiation et de dialogue aux effets discutables. De ce désordre émergent quelques leçons et questions.

■ Parmi les leçons :

La Centrafrique ne fait pas exception : ici comme ailleurs, l'efficacité des médiations internationales est réduite par des conflits d'intérêts entre gouvernements et les mandats concurrents des organisations internationales⁴⁷. Si conformément à la doctrine internationale une division du travail a été actée, il faut maintenant trouver le moyen de la faire respecter. Une coordination renforcée de l'intervention internationale est le seul remède à l'inflation contre-productive d'acteurs officiels qui se manifeste à chaque crise politico-sécuritaire⁴⁸. L'initiative de l'UE s'inscrit dans cette perspective et vise à réduire les contradictions entre médiateurs ayant des intérêts et des agendas différents. Reste à voir si elle portera ses fruits.

La complémentarité des initiatives de médiations politiques et communautaires reste à bâtir. Cela n'est possible que si les médiateurs de tous ordres reconnaissent l'effet pervers de leur concurrence et l'effet positif de leur coopération. Ils doivent dépasser les logiques d'intérêt institutionnel et d'egos personnels. En tout état de cause, cette question de la complémentarité entre médiation politique et médiation communautaire pourrait déjà être abordée dans le cadre d'une coordination des calendriers entre les actions prévues au niveau diplomatique et celles prévues au niveau communautaire.

Les médiations ont un fort impact réputationnel pour leurs auteurs. En raison de leur engagement sur le terrain, au paroxysme de la crise et dans la durée, la légitimité des religieux est sortie renforcée de la crise centrafricaine. La cohérence des actes et des paroles des religieux (et plus particulièrement de l'Église catholique) tout au long de la crise explique en grande partie cet effet de légitimité. À l'inverse, les initiatives secrètes et éphémères du président Sassou Nguesso lui ont beaucoup nui dans la population et l'élite centrafricaines. Celles-ci nourrissent maintenant une grande méfiance à l'égard des initiatives portées par les acteurs régionaux soupçonnés d'agendas personnels prédateurs.

La crise centrafricaine montre clairement que les médiations ne créent pas l'opportunité, elles ne peuvent que s'engouffrer dans une opportunité. Cela est dû au fait que les médiations locales portées par la société civile n'ont pas de moyens de pression et que les médiations internationales en

47. D. Lanz et R. Gasser, *A Crowded Field: Competition and Coordination in International Peace mediation*, université de Pretoria, Center for Mediation in Africa, février 2013. A. Smith et D. Smock, *Managing a Mediation Process*, Washington D. C, United States Institute of Peace, 2008.

48. D. Lanz, « Who Gets a Seat at the Table? A Framework for Understanding the Dynamics of Inclusion and Exclusion in Peace Negotiations », *International Negotiation*, vol. 16, n° 2, 2011.

ont peu. L'autorité morale de notabilités locales est un outil limité pour arrêter les vagues de violence communautaire et les groupes armés. Par ailleurs, les médiations locales ne peuvent régler des problèmes nationaux. Très souvent, elles sont utilisées comme une technique pour gagner du temps pendant que s'élaborent ou devraient s'élaborer les réponses nationales. En outre, le paradoxe de la médiation internationale est que les internationaux sont souvent réticents à utiliser les moyens de pression diplomatiques, financiers ou militaires dont ils disposent pourtant.

■ Parmi les questions :

Est-il pertinent de disjoindre maintien de la paix et médiation internationale ? Si cette disjonction a été faite dans le cadre de la division internationale du travail diplomatique, sur le terrain elle n'a pas cours. Dans les zones chaudes du centre, la mission de maintien de la paix de l'ONU (MINUSCA) fait de la médiation entre groupes combattants pour négocier des trêves, le libre passage d'un quartier à l'autre, la récupération des combattants tués ou blessés, etc.

Aucune médiation particulière ne va mettre fin au conflit et rétablir la paix. Les médiations ne sont pas des événements singuliers mais sont des processus cumulatifs. Or, au niveau international, les médiateurs semblent fonctionner par éclipse. Leurs initiatives se succèdent sans véritable continuité quand elles ne se contredisent pas directement, comme l'ont montré l'accord de Nairobi signé sous l'égide des autorités kenyanes ou la réunion des médiateurs organisée par l'UE. Comment faire en sorte que les médiations internationales sortent de la logique de l'initiative isolée et éphémère pour s'inscrire dans un processus cohérent, organisé et cumulatif ? La réunion de Bruxelles apportera peut-être un début de réponse à cette question.



institut français
des relations
internationales

