



**enough**

The project to end genocide and crimes against humanity

## Tours de manège à Bangui

**Comment le recyclage des élites politiques aggrave l'instabilité et la violence en République centrafricaine**

(The Bangui Carousel: How the recycling of political elites reinforces instability and violence in the Central African Republic)

**Par Christopher Day et l'équipe d'Enough Project**

Août 2016

### Résumé

En février 2016, l'élection du Président Faustin Archange Touadéra en République centrafricaine (RCA) a marqué un nouveau départ pour le pays, et insufflé un espoir de stabilisation après trois années de violence et de transition politique. Le nouveau Président a reçu le soutien d'un grand nombre de ses opposants politiques, et le pays a connu un climat apaisé dans les semaines qui ont suivi les élections.

Cependant, la RCA est encore loin d'atteindre une stabilité politique. Si ses dirigeants ne parviennent pas à faire face aux problèmes structurels ayant conduit aux crises successives, de nouvelles flambées de violence sont à craindre. Pour Touadéra, ancien professeur de mathématiques et Premier ministre, investi Président le 30 mars dernier, la tâche sera rude. Groupes armés et bandits continuent de déstabiliser les zones rurales. Ceux-ci ont pris le contrôle de régions minières et les grands pôles économiques du pays, où ils y ont instauré des systèmes illicites de taxes et de commercialisation des diamants et de l'or. Plus de deux millions d'habitants, soit la moitié de la population du pays, souffrent de dénutrition. Près de 415 000 personnes sont toujours déplacées tandis que 467 000 réfugiés tentent de regagner petit à petit le pays<sup>i</sup>. Selon des estimations officielles, des milliers de personnes ont péri suite aux violences qui ont sévi dans le pays au lendemain du coup d'État de mars 2013<sup>ii</sup>.

La Centrafrique a connu des vagues de violence. La faiblesse de ses institutions, la pauvreté et l'exclusion expliquent en grande partie les troubles qui ont jalonné son histoire. Cependant, ces faiblesses sont aussi, dans une large mesure, le fait délibéré d'une élite politique restreinte qui a mis en place un système de kleptocratie, source d'instabilité politique et de conflits dans le

pays<sup>iii</sup>. Qu'ils soient arrivés au pouvoir par le biais d'un coup d'État ou d'une élection, les gouvernements successifs se sont montrés incapables d'apporter un véritable changement. Cela est dû notamment au maintien des mêmes individus (souvent proches des dirigeants) aux plus hautes fonctions de l'État<sup>iv</sup>.

En résumé, les chefs d'État centrafricains ont tous largement assis leur autorité en centralisant les pouvoirs dans la mesure du possible. Ils ont également étendu leur pouvoir personnel en recourant au clientélisme en échange d'un soutien politique, en particulier en nommant personnellement à des postes importants des individus issus des gouvernements précédents ou des proches de confiance. Ce système n'a fait qu'élargir la fracture entre la capitale et le reste du pays, alimenter le mécontentement des groupes armés et, surtout, a fortement incité les opposants à recourir à la violence pour s'emparer du pouvoir. Par ailleurs, les groupes qui se disputaient le contrôle de l'État ont davantage cherché à accéder aux ressources et aux privilèges, qu'à se mettre au service des Centrafricains.

Ce « recyclage » des élites politiques constitue un élément clé de ce que nous qualifions ici de « Manège de Bangui », pour désigner les nombreux individus qui ont été membres des régimes successifs du pays sans interruption. Ce schéma, qui n'est pas une caractéristique particulière de la RCA, y est pourtant plus important qu'ailleurs en raison de l'absence presque totale de gouvernance. Il existe peu d'institutions publiques locales et nationales efficaces, ce qui renforce encore davantage le pouvoir et l'influence des dirigeants maintenus à la tête de l'État. Malheureusement, le démantèlement complet de l'équilibre des pouvoirs institutionnels, l'affaiblissement des partis politiques et des organisations de la société civile, et le recours à la violence pour réprimer les mouvements d'opposition ont été une constante dans la gestion du pays par un grand nombre de ces dirigeants<sup>v</sup>.

Le Manège de Bangui<sup>vi</sup> se caractérise par cette tendance systématique au recyclage des élites placées aux plus hauts échelons d'un système politique et civique doté de capacités restreintes voire nulles, et au recours à la force pour se maintenir au pouvoir. C'est sur ce modèle que repose le système de « gouvernance » centrafricain. Les régimes politiques centrafricains se caractérisent par le recyclage et le maintien d'une élite politique restreinte, quel que soit le chef d'État, combinés à l'absence d'institutions étatiques efficaces. Il est primordial de comprendre ce fonctionnement si l'on veut traiter les origines structurelles de l'instabilité permanente dont souffre le pays et, à terme, mettre fin au Manège de Bangui, afin que le gouvernement puisse apporter le changement dont le pays a désespérément besoin.

Le recyclage des élites est observable presque tout au long de l'histoire contemporaine de la RCA. Pour illustrer ce phénomène, le présent rapport s'intéresse aux nominations dans les ministères depuis début 2013<sup>vii</sup>. Pour recueillir ces informations et compléter les enquêtes de terrain, les auteurs ont passé au crible des centaines de décrets présidentiels, dont 15 concernaient des remaniements ordonnés par les anciens présidents François Bozizé, Michel Djotodia et Catherine Samba-Panza. Ces données ont ensuite permis d'élaborer une liste des membres de chaque gouvernement et leurs relations.

Le rapport s'intéresse ensuite à certaines des personnes qui ont participé au Manège de Bangui ou qui en ont bénéficié. Les personnes citées dans ce rapport ont été choisies pour différentes raisons, toutes susceptibles de compromettre le principe de bonne gouvernance, comme leur affiliation à différents groupes armés, leur appartenance à d'anciens régimes, leurs liens potentiels avec la corruption ou encore leurs liens familiaux. Cette analyse cherche à comprendre comment les groupes et les individus accèdent au Manège de Bangui, tirent souvent profit de leurs nominations au détriment de la population, ou simplement compromettent la capacité du gouvernement à gagner la confiance des citoyens. Toute référence à une personne particulière dans le présent rapport ne signifie pas que celle-ci est responsable des cas de violence et de corruption découlant généralement du système du Manège de Bangui. Leur exemple sert uniquement à éclairer le fonctionnement du système de recyclage des élites. Des rapports ultérieurs examineront plus en détail les éléments de gouvernance, ainsi que le rôle des puissances étrangères (telles que la France et le Tchad) dans la perpétuation de ce phénomène.

Pour lutter contre le système du Manège dans son ensemble et, à terme, y mettre fin, le gouvernement centrafricain doit rendre des comptes et établir une gouvernance efficace qui soit régie par des principes, ainsi que des critères de nomination davantage basés sur le mérite, qui répondent aux besoins des Centrafricains. Pour aller dans ce sens, Enough Project propose les recommandations suivantes :

## **Recommandations**

Pour changer les structures de gouvernance sous-jacentes en RCA, mettre fin à des décennies de mauvaise administration et lutter contre la pauvreté généralisée, le Président Touadéra doit adopter des orientations et faire preuve d'un leadership sans faille. Il doit mettre en place des politiques pour lutter contre les pratiques qui alimentent le Manège de Bangui (à savoir le recyclage des élites politiques et une mauvaise gouvernance), mais aussi prendre des mesures contre les personnes cherchant à compromettre de telles actions positives pour défendre leur propre intérêt. Cette démarche exigera du temps et de la persévérance, ainsi qu'une attention et un engagement durables de la part de la communauté internationale, à la fois sous la forme d'un soutien financier, mais aussi en matière de responsabilité par le biais de sanctions et d'autres mesures multilatérales. À terme, de telles politiques doivent permettre de changer le comportement de l'élite du pays et de lutter contre le népotisme et l'autopromotion au sein du gouvernement pour favoriser l'inclusion, la responsabilité et un développement national.

### **1. Mettre en place des institutions solides et indépendantes pour lutter contre la corruption**

Le gouvernement doit instaurer un système de gestion financière transparent et responsable. Celui-ci doit comprendre une fonction d'audit général fiable ainsi que l'examen des principaux contrats conclus par les gouvernements successifs (passés et actuel), et donner à l'administration fiscale les moyens de garantir le respect des mesures de perception de l'impôt. Le nouveau gouvernement doit également créer des organismes de lutte contre la corruption et obliger les hauts fonctionnaires à déclarer leur patrimoine à leur nomination, puis tous les ans. Même s'il est trop tôt pour que le pays puisse être admissible et demander l'adhésion, les

principes et les critères du Partenariat pour un gouvernement ouvert doivent servir de référence au gouvernement<sup>viii</sup>. Les États-Unis, l'Union européenne, la Banque mondiale et les autres parties prenantes doivent souligner l'importance de ces étapes et se préparer à apporter leur soutien en vue de leur réalisation.

## **2. Améliorer la transparence concernant l'exploitation des ressources naturelles (recettes, sous-traitance et dépenses) pour lutter contre la corruption**

Les États-Unis et les autres donateurs doivent inciter le gouvernement de la RCA à mettre en place des mécanismes visant à lutter contre la corruption aux plus hauts niveaux, mais aussi fournir une assistance technique pour faciliter leur mise en œuvre. Ces mécanismes doivent inclure : 1) une procédure d'appel à la concurrence transparente pour l'octroi des concessions d'exploitation des ressources naturelles ; 2) la publication annuelle du budget de l'État ; et 3) l'obligation de rendre publics les contrats d'exploitation des ressources naturelles. Le gouvernement est invité à collaborer avec les institutions internationales, telles que l'Open Contracting Partnership et l'Initiative mondiale sur la transparence des finances publiques, pour obtenir de l'aide dans ce domaine et être capable, entre autres, d'utiliser leurs modèles de gouvernance et leurs normes relatives aux données<sup>ix</sup>. Enfin, le gouvernement doit établir des mécanismes fiables et indépendants de lutte contre la corruption, et mettre en œuvre des mesures de transparence budgétaire et fiscale.

## **3. Imposer des sanctions ciblées et renforcer leur application à l'encontre des personnes qui compromettent la paix**

Le développement des types d'institutions solides cités dans les recommandations n° 1 et n° 2 nécessite un degré de responsabilisation équivalent. À cet effet, le Conseil de sécurité des Nations Unies, les États-Unis et l'Union européenne doivent imposer des sanctions supplémentaires aux personnes et aux entreprises qui tentent de compromettre la stabilité et la transition vers une bonne gouvernance par des faits de violence armée ou en facilitant la corruption publique. Il convient, par ailleurs, de veiller à l'application de ces sanctions, étant donné que certains individus parviennent à les contourner en raison de mesures de répression insuffisantes. Cette disposition implique une sollicitation directe des pays voisins, en particulier le Cameroun, la République démocratique du Congo et le Tchad, ainsi que de leurs institutions financières, afin qu'ils appliquent les mesures imposées par le Conseil de sécurité (gel des avoirs et interdiction de voyager) conformément à leurs obligations en tant qu'États membres des Nations Unies. Si ces capacités nécessaires à une mise en œuvre efficace leur font défaut, les États-Unis et les autres donateurs doivent fournir une assistance technique à cette fin.

## **4. Veiller à ce que la reprise du processus de Kimberley bloque le trafic des diamants de conflit**

Selon la façon dont elle est gérée, la reprise du Processus de Kimberley pour le commerce des diamants bruts est susceptible de donner au gouvernement des sources de revenus légitimes ou, à l'inverse, de permettre aux groupes armés de profiter à nouveau du trafic des diamants de conflit. La RCA, les États-Unis, l'Union européenne et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) doivent veiller à ce que l'opinion de la société civile centrafricaine soit véritablement prise en

compte à toutes les étapes du processus décisionnel du Processus en RCA. Les donateurs doivent également contribuer au renforcement des capacités des organisations de la société civile du pays afin qu'elles aussi puissent suivre la mise en œuvre du Processus de Kimberley. Ils doivent par ailleurs fournir une assistance juridique pour garantir la protection de la société civile. Dans les grands centres de commerce et de taille des diamants importés de RCA (en particulier Anvers, Bombay, Dubaï et Tel-Aviv), les responsables du Processus doivent communiquer avec les acteurs du secteur sur la nécessité de faire preuve d'une vigilance rigoureuse, et doivent assurer un suivi pour garantir l'application de ces contrôles. Les organisations du secteur doivent informer les différents acteurs du marché des dispositions du Processus et veiller à ce qu'ils se montrent vigilants. Si les autorités ou les organisations du secteur constatent des violations ou des activités suspectes, elles doivent les signaler publiquement et prendre les mesures appropriées.

#### **5. Réintégrer l'ITIE pour améliorer la transparence des revenus issus de l'exploitation des ressources**

Si elle est mise en œuvre dans son intégralité, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) pourra permettre d'éviter et de réduire la corruption dans le commerce des ressources naturelles, en rendant les transactions transparentes. La RCA a été suspendue de l'ITIE en 2013 en raison de son instabilité politique. Le nouveau gouvernement doit accorder la priorité aux mesures requises pour pouvoir demander la levée de cette suspension<sup>x</sup>. Pour cela, il doit reconstituer un groupe multipartite (avec la participation de la société civile et des entreprises) ; s'engager à travailler avec la société civile et à lui fournir l'assistance nécessaire ; élaborer un nouveau plan de travail plus approfondi concernant la mise en œuvre de l'ITIE ; et commencer à mettre en œuvre la nouvelle norme ITIE 2016 (notamment identifier les domaines de couverture des données et se concentrer sur l'initiative pilote sur la propriété réelle)<sup>xi</sup>. Le Conseil d'administration international de l'ITIE ne doit ouvrir la procédure de réadmission de la RCA qu'une fois que des progrès significatifs auront été réalisés pour atteindre ces objectifs.

#### **6. Renforcer le système judiciaire et promouvoir les activités de la Cour pénale spéciale**

Les donateurs internationaux (tels que les États-Unis, l'Union européenne et la Banque mondiale) doivent accroître les financements afin de reconstruire le système judiciaire de la RCA, actuellement inefficace. Il s'agit, en particulier, de s'assurer que la Cour pénale spéciale dispose des fonds, de l'expertise internationale et de l'indépendance nécessaires pour agir et poursuivre les responsables de violations des droits de l'homme.

#### **7. Aider à renforcer les capacités et la protection de la société civile et des médias**

La société civile et la presse jouent un rôle essentiel dans la surveillance et, à terme, l'affaiblissement du Manège de Bangui. Elles s'assurent également que les membres du gouvernement cherchent à servir le peuple plutôt que leurs intérêts personnels. Le nouveau gouvernement de la RCA est invité à s'inscrire au programme de Partenariat mondial pour la responsabilité sociale (GPSA) de la Banque mondiale, dans le cadre duquel il pourra renforcer les capacités de la société civile centrafricaine<sup>xii</sup>. Le Processus de Kimberley et l'ITIE doivent veiller à ce que la société civile impliquée dans la surveillance du commerce des ressources

naturelles puisse participer au suivi, aux processus, et faire les signalements requis sans craindre pour sa sécurité. Chacun de leur côté, le Département d'État des États-Unis et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) doivent chercher des moyens de favoriser et de soutenir la liberté de la presse en RCA<sup>xiii</sup> (pays dans lequel les journalistes en activité ne travaillent pas librement, d'après le classement de l'ONG Freedom House<sup>xiv</sup>).

## 8. Réformer le processus de nomination du gouvernement

Si les cas de favoritisme politique lors des nominations au gouvernement ne sont pas rares, cette pratique est poussée à l'extrême en RCA. Pour pallier ce déséquilibre, le gouvernement de la RCA doit élaborer et intégrer des critères basés sur le mérite pour la nomination des ministres et des responsables politiques. Le pays doit également mettre en œuvre un processus obligeant les responsables nommés à déclarer leur patrimoine.

---

<sup>i</sup> Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, *Central African Republic*. Disponible à l'adresse : <http://www.unocha.org/car> (consulté en avril 2016).

<sup>ii</sup> Selon les Nations Unies, le nombre réel de personnes tuées est susceptible d'être supérieur aux estimations (6 000), en raison du peu de données disponibles. Voir Conseil de sécurité des Nations Unies, *The International Commission of Inquiry on the Central African Republic – Final Report, S/2014/928*, paragr. 79, 22 décembre 2014. Disponible à l'adresse : [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2014\\_928.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_928.pdf) ; et Michelle Nichols, « Ethnic cleansing in Central African Republic, no genocide: U.N. inquiry », Reuters, 8 janvier 2015. Disponible à l'adresse : <http://www.reuters.com/article/us-centralafrica-inquiry-idUSKBN0KH2BM20150108>

<sup>iii</sup> Stephen Smith, « The Elite's Road to Riches in a Poor Country », in Tatiana Carayannis et Louisa Lombard (dir.), *Making Sense of the Central African Republic* (Londres : Zed Books 2015), p. 53-75.

<sup>iv</sup> Ibid. ; et Andreas Mehler, « Pathways to Elite Insecurity », Hot Spots, site Internet de la revue *Cultural Anthropology*, 11 juin 2014. Disponible à l'adresse : <https://culanth.org/fieldsights/549-pathways-to-elite-insecurity>

<sup>v</sup> « L'absence de bonne gouvernance en Afrique laisse à entendre, le plus souvent, que les institutions sont faibles, les mécanismes régulateurs inefficaces, les cadres juridiques et réglementaires inadéquats et les mécanismes d'exécution inopérants : autant de facteurs qui font le lit de la corruption. », p. xii du rapport de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, « Mesurer la corruption en Afrique : prendre en compte la dimension internationale », mars 2016. Disponible à l'adresse : [http://www.un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/Rapport\\_sur\\_la\\_gouvernance\\_en\\_Afrique%20IV.pdf](http://www.un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/Rapport_sur_la_gouvernance_en_Afrique%20IV.pdf)

<sup>vi</sup> Concernant l'usage de la violence, se référer à : Council on Foreign Relations/Global Conflict Tracker, *Violence in the Central African Republic*. Disponible à l'adresse : <https://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/violence-in-the-central-african-republic> (consulté en avril 2016).

<sup>vii</sup> En s'appuyant sur des enquêtes de terrain et des entretiens en RCA, le présent rapport identifie certaines des personnes impliquées dans le Carrousel de Bangui depuis début 2013 et analyse les modèles de gouvernance à l'échelle du pays, caractérisés par la violence et l'instabilité politique. La majorité des propos sont rapportés sous couvert d'anonymat, principalement pour des questions de sécurité et en raison de leur caractère sensible. Au total, les auteurs ont interrogé plus de 50 personnes, parmi lesquels des civils, des membres de la société civile, des journalistes locaux, des représentants des Nations Unies et des États-Unis chargés des portefeuilles de la RCA, des universitaires et des experts d'ONG qui suivent la situation du pays, ainsi que des représentants du

---

gouvernement de la RCA (actuels et anciens). Seules les personnes dont les déclarations ont été jugées crédibles ont été retenues.

<sup>viii</sup> Partenariat pour un gouvernement ouvert, « Eligibility Criteria ». Disponible à l'adresse : <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria> (consulté en juin 2016).

<sup>ix</sup> Open Contracting Partnership, « Get Started ». Disponible à l'adresse : <http://www.open-contracting.org/get-started/> (consulté en juin 2016).

<sup>x</sup> Initiative pour la transparence dans les industries extractives, « République centrafricaine ». Disponible à l'adresse : <https://eiti.org/fr/CentralAfricanRepublic> (consulté en avril 2016).

<sup>xi</sup> La levée de la suspension de l'ITIE est traitée dans la règle 8.6(c) de la norme ITIE. Voir ITIE, *La norme ITIE 2016*, 2016. Disponible à l'adresse : [https://eiti.org/files/french\\_eiti\\_standard\\_0.pdf](https://eiti.org/files/french_eiti_standard_0.pdf) (consulté en avril 2016).

<sup>xii</sup> Partenariat mondial pour la responsabilité sociale, *Where We Operate: How to Opt-in*. Disponible à l'adresse : <http://www.thegpsa.org/> (consulté en juin 2016).

<sup>xiii</sup> Département d'État des États-Unis, *Highlights of State Department and USAID Efforts to Support Press and Media Freedom*, 24 octobre 2014. Disponible à l'adresse : <http://www.humanrights.gov/highlights-of-state-department-and-usaid-efforts-to-support-press-and-media-freedom.html> (consulté en juillet 2016).

<sup>xiv</sup> Dans une enquête annuelle de Freedom House, la RCA a obtenu le même classement (71) que l'Angola et l'Iraq. Voir Freedom House, *Freedom of the Press 2016*. Disponible à l'adresse : <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016> (consulté en juillet 2016).