

État des lieux du système d'action humanitaire en Centrafrique

Le temps des défis

Enrica Picco et Thierry Vircoulon

Décembre 2017

Avis au lecteur

Le sous-titre de cette étude, *le temps des défis*, précise la perspective dans laquelle elle a été commandée et conçue. Au moment où la République centrafricaine entre dans sa cinquième année de crise, où les besoins humanitaires augmentent et où les obstacles à la livraison de l'aide aux populations s'accumulent, l'étude « Etat des lieux du système d'action humanitaire en Centrafrique » invite les acteurs humanitaires à se positionner en tant qu'acteurs d'un changement profond.

Dans ce sens, cette réflexion prend d'abord la forme d'une (auto)critique. A partir d'une analyse de l'environnement sécuritaire, juridique, politique et financier, ainsi que de la logistique et des ressources humaines, du système humanitaire en Centrafrique, elle identifie un ensemble de problèmes et de dysfonctionnements. Parallèlement, elle met aussi en évidence les bonnes pratiques, c'est-à-dire les efforts d'adaptation pragmatique que les acteurs humanitaires font sur le terrain et au quotidien pour surmonter les problèmes et accomplir leur mission. Il en ressort 55 recommandations adressées à l'ensemble des acteurs impliqués, de près ou de loin, dans l'assistance humanitaire afin qu'ils révisent, améliorent ou renforcent leurs pratiques.

Cette étude repose sur une conception large du système humanitaire. Ainsi, organisations non-gouvernementales internationales et nationales, agences de l'ONU, MINUSCA, acteurs politiques, bailleurs, structures religieuses, etc., ont tous été consultés et ont participé à la construction de cette analyse. Ils ont tous un rôle à jouer dans la mise en œuvre de ces recommandations et l'amélioration de la livraison de l'aide humanitaire. Cette analyse est une étude de cas qui ne s'adresse pas seulement aux acteurs engagés en Centrafrique : en pointant des défis structurels qui affectent l'ensemble du système humanitaire, elle vise à constituer le début d'une réflexion pour tous ceux qui s'efforcent d'aider les populations victimes de conflit dans des situations de crise prolongée, de la Syrie à la République démocratique du Congo.

Dans ce sens, nous vous invitons à utiliser ce document comme un véritable outil de travail qui contribuera à créer, *in fine*, un cercle vertueux entre intervention humanitaire et réduction de la dynamique de conflit.

Liste des acronymes

ACF	Action Contre la Faim
ACTED	Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement
ART	Agence de Régulation des Télécommunications
CCIO	Comité Consultatif Inter-Organisationnel
CCO	Comité de Coordination des Organisations Non Gouvernementales
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CIONGCA	Conseil Inter-ONG de Centrafrique
CMCoord	Coordination Civile-Militaire
COOPI	Coopération Internationale
DRC	Conseil Danois pour les Réfugiés
ECHO	Service de la Commission européenne à la Protection Civile et Operations d'Aide Humanitaire Européennes
FACA	Forces Armées Centrafricaines
FPRC	Front Populaire pour la Renaissance de la Centrafrique
FSI	Forces de Sécurité Intérieure
IMC	Corps Médical International
INSO	Organisation pour la Sécurité des ONG Internationales
IOM	Organisation Internationale pour les Migrations
JUPEDEC	Jeunesse Unie pour la Protection de l'Environnement et le Développement Communautaire
LRA	Armée de Resistance du Seigneur
MINUSCA	Mission Multidimensionnelle Intégrée de Stabilisation des Nations Unies en Centrafrique
MSF	Médecins Sans Frontières

NFI	Articles Non Alimentaire
NRC	Conseil Norvégien pour les Réfugiés
OCHA	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONGI	Organisation Non Gouvernementale Internationale
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PU-AMI	Première Urgence - Aide Médicale Internationale
QIP	Projet à Impact Rapide
RCA	République centrafricaine
RCPCA	Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix en Centrafrique
RRM	Mécanisme de Réponse Rapide
SMT	Équipe Sénior de Direction
SPONG	Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales
TOB	Base Opérationnelle Temporaire
UN	Nations Unies
UNDSS	Département des Nations Unies pour la Sûreté et la Sécurité
UNHAS	Service Aérien Humanitaire des Nations Unies
UNHCR	Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UPC	Unité pour la Centrafrique
USAID	Agence des États-Unis pour le Développement International

Table des matières

Liste des acronymes	3
Introduction	6
Méthodologie	9
1. Environnement sécuritaire : la montée de l'insécurité et ses causes	10
1.1. État des lieux : quelles relations avec les groupes armés ?	10
1.2. Pratiques d'adaptation	15
1.3. Accès humanitaire et relations avec les groupes armés	16
2. Une étude de cas: Bria : le système humanitaire en action dans une zone de conflit ouvert	19
2.1. Relations entre groupes armés et ONG	20
2.2. Relations avec la MINUSCA	20
2.3. Mesures de sécurité des ONG	20
2.4. Relation avec les ONG locales	21
3. Environnement juridique : le risque de durcissement du cadre légal des ONG	22
3.1. État des lieux : Défis et risques du nouveau projet de loi	22
3.2. Pratiques d'adaptation	24
4. Environnement politique	25
4.1. Relations avec les autorités : une hostilité partagée	25
4.2. Relations avec la société civile centrafricaine : de la sous-traitance au partenariat ?	27
4.3. Relations avec la MINUSCA : « je ne t'aime pas, moi aussi »	28
4.4. Pratiques d'adaptation	30
5. Environnement financier : plus d'argent, plus d'accès ?	33
5.1. État des lieux : une baisse tendancielle des financements humanitaires et quelques paradoxes financiers	33
5.2. Impact sur l'intervention des ONG : quelles contraintes et quelles opportunités ?	36
6. Environnement logistique et ressources humaines	40
6.1. État des lieux : une logistique d'intervention coûteuse et parfois trop lente	40
6.2. Pratiques d'adaptation : mutualisation de certains services logistiques	41
6.3. État des lieux: un déficit de ressources humaines	41
6.4. Pratiques d'adaptation : déploiement temporaire de personnel d'urgence	42
7. Tableau récapitulatif des recommandations	43
8. Annexes	50
Bibliographie	53

Introduction

Le système d'action humanitaire a été fortement mis sous pression en République centrafricaine (RCA) en 2017. Deux indicateurs sont révélateurs : de janvier à septembre, 13 travailleurs humanitaires ont perdu la vie lors de 265 incidents à l'encontre des ONG.¹ Par comparaison, en 2014 au paroxysme de la crise, 12 travailleurs humanitaires avaient été tués. Par ailleurs, en 2017, les organisations humanitaires ont dû suspendre leurs activités et même quitter certaines villes (Bangassou, Batangafo, etc.). En cette année qui fait figure d'*annus horribilis* pour les travailleurs humanitaires en Centrafrique, la recrudescence des attaques, la réduction de l'accès humanitaire et la multiplication des défis pour le travail quotidien des organisations humanitaires conduisent à s'interroger sur les perspectives de l'action humanitaire en Centrafrique.

L'une des premières réponses est à rechercher dans la dynamique de la crise centrafricaine qui a changé en 2017. Après la phase aigüe post-coup marquée par des violences intercommunautaires sans précédent (2013-2014), la préparation des élections (2015) et l'illusion d'un retour à la stabilité (2016), le conflit a changé et s'est approfondi. Malgré la présence à Bangui des autorités nationales légitimes et soutenues par la communauté internationale et les efforts de médiation, il n'y a pas eu de véritable accord entre le gouvernement et les groupes armés. Ceux-ci se fragmentent, profilèrent (de 10 à 15 groupes armés de 2015 à 2017) et sont de plus en plus dépourvus d'une chaîne de commandement. Leur amplification s'est traduite par le fait qu'ils sont actifs dans 14 préfectures sur 16 et que les tentatives faites par le gouvernement de transition et par le gouvernement actuel de redéployer les représentants de l'État dans l'arrière-pays ont toujours rapidement échoué avec le repli des fonctionnaires à Bangui.

Suite à la bunkerisation de Bambari par la MINUSCA et à la retraite des forces américaines et ougandaise engagées dans la lutte contre l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA), ces groupes armés ont embrasé une région auparavant relativement calme : le sud-est. A cette occasion, des nouveaux groupes d'auto-défense se sont créés à l'est et au sud-est du pays dans des zones où les milices anti-balaka n'existaient pas. Cette expansion du mouvement anti-balaka est révélatrice d'une dynamique de communautarisation du conflit qui est particulièrement importante pour comprendre la restriction de l'accès humanitaire et la mise sous pression des ONG par des groupes armés mais aussi par des communautés. Actuellement, les attaques entre les groupes armés et contre la population civile ont repris dans certaines zones avec une intensité et une férocité qui rappellent le début de la crise.

La nouvelle géographie du conflit fait aussi partie des problèmes de l'accès humanitaire. A la fin de l'année 2013 le conflit avait embrasé l'ouest centrafricain avant d'atteindre la capitale, Bangui, et de piéger les communautés musulmanes en fuite dans des enclaves dont la majorité se situaient dans des villes de l'ouest qui étaient desservies par la route et étaient accessibles soit de Bangui soit du Cameroun. En 2017, le centre de gravité du conflit s'est déplacé au centre et à l'est du pays dans des zones plus difficiles d'accès.

Confrontée à cette nouvelle dynamique de conflit, la mission onusienne de maintien de la paix déployée dans le pays depuis septembre 2014 (MINUSCA) a perdu pour la première fois des casques bleus au combat lors d'une embuscade² et n'a pas été capable de reprendre l'initiative tant politique que militaire. Suite à la prolifération des affrontements sur presque toute l'étendue du territoire, la RCA a récemment atteint le

¹ Deux autres travailleurs humanitaires ont été tués pendant et après la visite des consultants : le 4 novembre, un collaborateur du CICR (<https://www.icrc.org/en/document/central-african-republic-icrc-condemns-killing-staff-member>); le 7 décembre, un travailleur de l'ONG Intersos (<http://rjdh.org/centrafrique-un-personnel-humanitaire-de-long-internationale-intersos-tue-a-kabo-au-nord-du-pays/>).

² « En Centrafrique, les casques bleus sont devenus des cibles », Le Figaro, 26 juillet 2017.

chiffre record de 1,1 million de personnes déplacées.³ Le nouveau mandat de la MINUSCA, approuvé par le Conseil de sécurité en novembre 2017, prévoit des mesures d'urgence pour faire face à l'extrême gravité de cette situation : déploiement de 900 casques bleus supplémentaires, priorité absolue à la protection des civils et recherche d'un dialogue politique renforcé.⁴

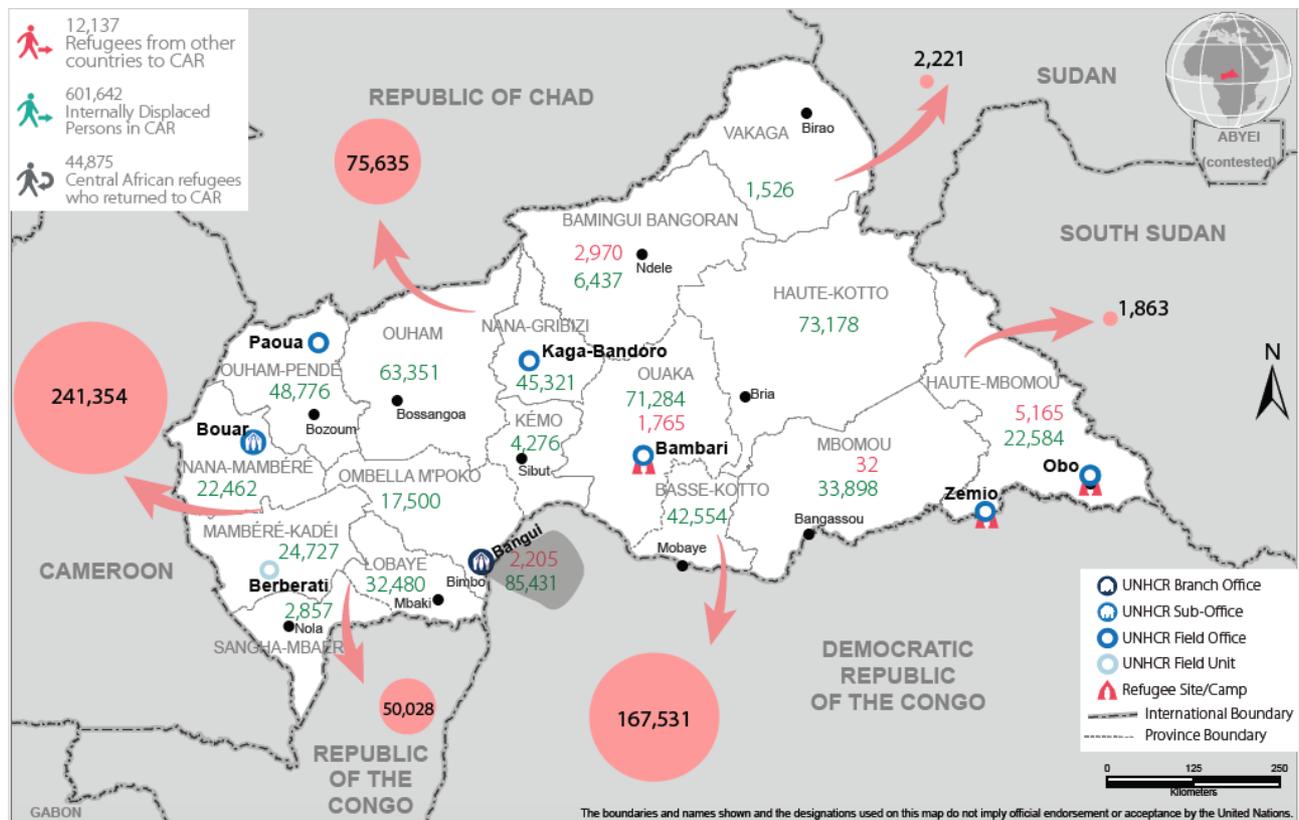


Fig. 1. Refugees and IDP, UNHCR, 31 October 2017: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/60813.pdf>

Sous la pression des changements constants du contexte, les bailleurs, les ONG et les agences onusiennes ont essayé d'adapter leur présence et leurs opérations au fur et à mesure et de manière ad hoc. Avant 2013, la RCA traversait une crise de longue durée très peu attractive pour les bailleurs car elle était un mélange d'urgence humanitaire et de déficit de développement. Par conséquent, elle ne parvenait pas à mobiliser suffisamment de financements pour répondre aux crises humanitaires ou aux besoins structurels.⁵ Suite à l'arrivée des acteurs d'urgence entre la fin 2013 et le début 2014, la situation a commencé à changer et la présence des ONG internationales sur le territoire a progressivement augmenté. Depuis 2013, les acteurs internationaux ont développé une expertise remarquable pour s'adapter aux contraintes sécuritaires et logistiques d'un pays immense, dépourvu d'infrastructures et où les groupes armés prolifèrent. Cependant, l'évolution du contexte centrafricain depuis la fin 2016 est porteur de défis stratégiques pour le système

³ « UNHCR warns CAR displacement at record high, funding among lowest anywhere », UNHCR, 15 septembre 2017. <http://www.unhcr.org/news/briefing/2017/9/59bb9c2d4/unhcr-warns-car-displacement-record-high-funding-among-lowest-anywhere.html>

⁴ « Unanimously Adopting Resolution 2387 (2017) Security Council Extends Mandate, Increases Troop Levels of Stabilization Mission in Central African Republic », Nations Unies, 15 novembre 2017. <https://www.un.org/press/en/2017/sc13068.doc.htm>

⁵ « République Centrafricaine : une crise silencieuse », Médecins Sans Frontières, novembre 2011. https://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/a_state_of_silent_crisis_fr.pdf

humanitaire en RCA, à savoir : un défi sécuritaire, un défi juridique, un défi de gouvernance, un défi financier, un défi logistique et de ressources humaines.

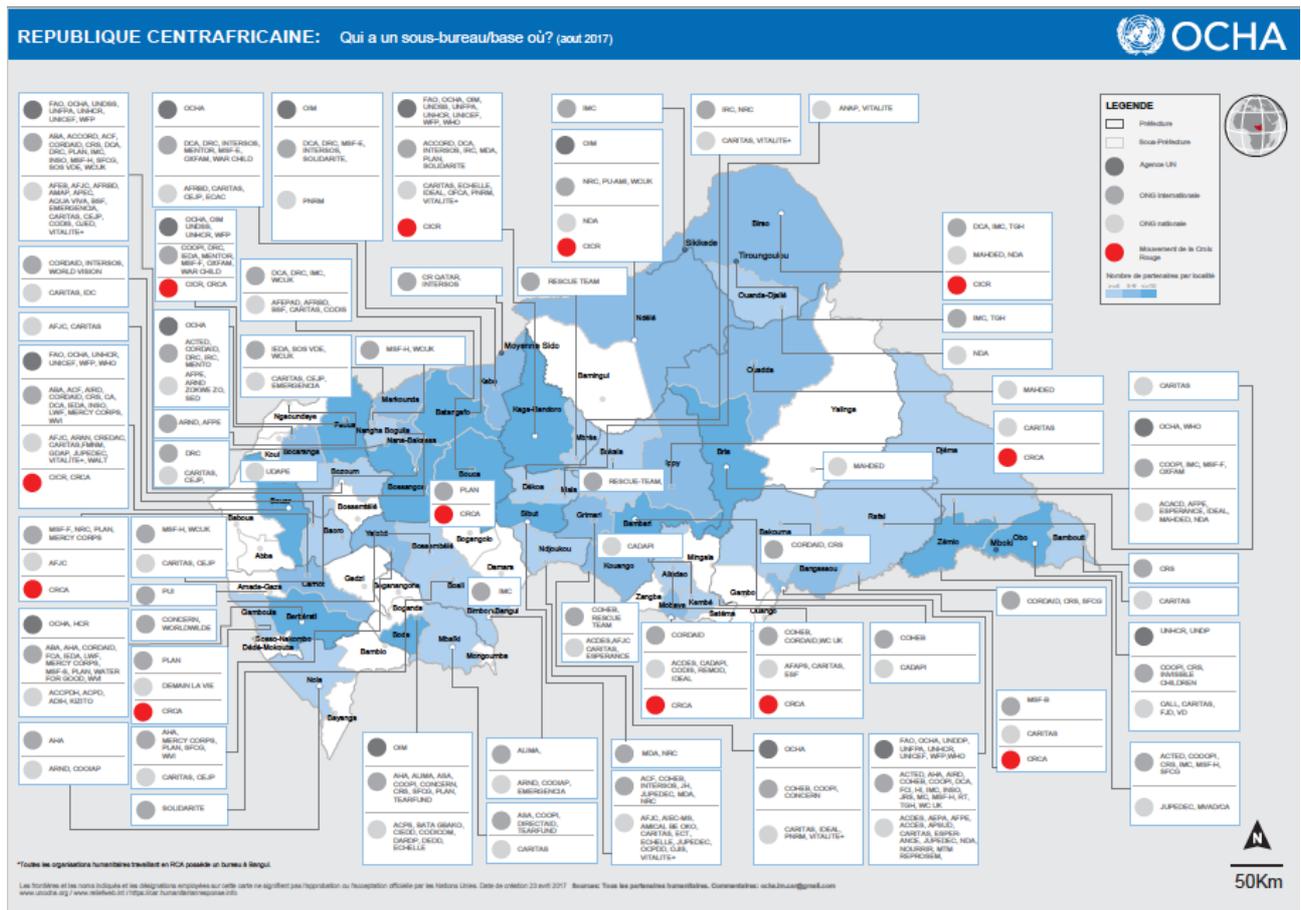


Fig. 2. NGO presence, OCHA, August 2017: <https://reliefweb.int/map/central-african-republic/r-publique-centrafricaine-qui-un-sous-bureaubase-o-novembre-2017>

Cette étude vise à faire un bilan d'étape sur la situation des ONG internationales en RCA au moment où le pays entre dans sa cinquième année de crise et où les défis s'accumulent. En parcourant les changements du contexte politico-militaire qui ont amené la Centrafrique à la situation actuelle, ce document se propose d'analyser les multiples défis auxquels se confrontent au quotidien les travailleurs humanitaires, en identifiant les principales barrières à l'accès humanitaire mais aussi les opportunités qui pourraient permettre de les surmonter.

Après une vue d'ensemble sur les dynamiques et les tendances des contraintes sécuritaires auxquelles les ONG sont confrontées, l'étude se concentrera sur l'évolution des relations entre les humanitaires, d'un côté, et les groupes armés, les autorités nationales et les organisations de la société civile centrafricaine, de l'autre, ainsi que sur la difficulté à maintenir les standards et principes humanitaires dans un contexte croissant de confusion des mandats entre les interventions politiques, militaires et humanitaires. Une analyse du cadre légal et financier de référence et des contraintes logistiques complètera le bilan, tout en soulignant l'impact que la nouvelle loi sur les ONG et l'évolution de la stratégie des différents bailleurs pourra avoir sur l'opérationnalité des organisations humanitaires.

Méthodologie

Commandée par le Comité de Coordination des ONG internationales (CCO) et Mercy Corps, cette étude a été réalisée entre octobre et décembre 2017 par deux consultants internationaux, Enrica Picco et Thierry Vircoulon. Elle se base sur une analyse de la littérature et de la documentation disponible sur le contexte et la situation humanitaire depuis le début de la crise centrafricaine en 2013, et comprend à ce titre de nombreux documents produits par les Nations Unies et les ONG. Cette analyse de la documentation a été complétée par deux semaines de visite sur le terrain, à Bangui et Bria (Haute-Kotto), du 28 octobre au 11 novembre 2017. Lors de la visite, les consultants ont effectué 55 interviews semi-structurées avec des représentants des ONG internationales (18) et nationales (6), des bailleurs de fonds (7), des membres des agences des Nations Unies et de la MINUSCA (11), des autorités nationales (2), des leaders des groupes armés (4) et d'autres acteurs importants pour la compréhension de la situation actuelle dans le pays (7). La ville de Bria a été choisie comme lieu d'étude du système humanitaire en action dans une localité qui a d'importants besoins humanitaires, a connu des violences répétitives forçant les ONG à prendre des mesures de sécurité allant jusqu'à l'évacuation, est divisée entre plusieurs milices antagonistes et accueille une base de la MINUSCA.

L'étude a été précédée d'un atelier de réflexion sur les modalités de livraison de l'aide humanitaire en RCA, organisé les 11 et 12 octobre 2017 par le Comité de Coordination des ONG internationales (CCO) avec le soutien de Mercy Corps. Cet atelier avait pour objectif de formuler des recommandations opérationnelles et de court terme dans un contexte de réduction de l'accès humanitaire. Il s'agissait de renouveler les approches de façon novatrice et créative à travers un exercice de réflexion collective. Avec la participation d'une trentaine d'ONG ainsi que certains bailleurs, l'atelier s'est déroulé en deux temps : l'identification des principaux problèmes auxquels sont confrontés les ONG dans l'exercice de leurs activités quotidiennes en RCA et l'identification des réponses consensuelles à ces problèmes.⁶

Les auteurs tiennent à remercier tous les acteurs qu'ils ont sollicités pour leur disponibilité et leur contribution à la réalisation de cette étude. En partageant leurs réflexions et visions, ils ont témoigné de leur engagement pour améliorer la situation et de leur confiance. Les auteurs expriment plus particulièrement leurs chaleureux remerciements aux membres du CCO et de Mercy Corps à Bangui et de International Medical Corps qui ont rendu possible le déplacement et la recherche à Bria.

⁶ Thierry Vircoulon, « Compte-rendu de l'atelier du Comité de Coordination des Organisations Non-Gouvernementales Internationales en Centrafrique (CCO), 11 et 12 octobre 2017 », CCO, novembre 2017.

1. Environnement sécuritaire : la montée de l'insécurité et ses causes

Personne ne sait combien d'incidents sécuritaires ont eu lieu en RCA depuis que l'apparition de la Seleka en décembre 2012 : en 2012-2013, aucune organisation n'avait ni la structure ni les capacités pour compter et classer les attaques. Il est donc extrêmement difficile d'avoir une estimation du nombre de vols, braquages et pillages à l'encontre des ONG, mais aussi des structures publiques, religieuses et de la société civile. Médecins Sans Frontières (MSF), une des organisations majeures présentes dans le pays avant la crise, avait estimé à peu près à un million d'euro ses pertes subies au cours de la période du coup d'État.⁷ Ce n'est qu'à partir de 2014 qu'un système intégré de collecte et d'analyse des incidents sécuritaires est mis en place, mais il faudra encore des années afin que les mécanismes de coordination se peaufinent et couvrent l'ensemble du territoire.

Cette section se concentrera d'abord sur l'analyse des données disponibles à la date de l'étude sur les incidents contre les ONG, et exposera les principales tendances en termes de nombre et de typologie de cas enregistrés ainsi que leur impact sur les opérations des organisations affectées. Dans ce cadre, les mécanismes de coordination ainsi que les messages de plaidoyer seront aussi traités car ils ont souvent émergé lors des interviews. Ensuite, la section analysera les relations entre les ONG et les groupes armés, en identifiant leur évolution au cours des années et leur impact sur les opérations.

1.1. État des lieux : quelles relations avec les groupes armés ?

Les chiffres relatifs aux incidents sécuritaires sont à la fois révélateurs et trompeurs, comme cela est souvent le cas en RCA et ailleurs. Si nous considérons les données collectées par l'INSO, l'ONG internationale qui s'est imposée comme référence dans le pays pour tout ce qui concerne l'information et l'analyse sécuritaire au service des ONG, la tendance depuis 2015 est à la hausse : nous passons de 3 216 incidents en 2015 à 3 745 en 2016 et 2 954 pour les huit premiers mois de 2017.⁸ Parmi ces incidents, ceux qui ont eu comme cible les ONG sont, respectivement, de 341, 365 et 232. Alors que l'INSO a classifié la grande majorité (91 %) des attaques contre les ONG de « non graves » soit en 2016 soit en 2017, le nombre des victimes mortelles parmi le personnel national des ONG a augmenté de manière importante, passant de 5 en 2016 à 13 en août 2017.

⁷ « République Centrafricaine : un pays abandonné à son sort ? », Médecins Sans Frontières, juillet 2013. https://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/car_rapport_fr_09072013.pdf

⁸ « Key Data Dashboard », INSO, 15 novembre 2017. <http://ngosafety.org/keydata-dashboard/>

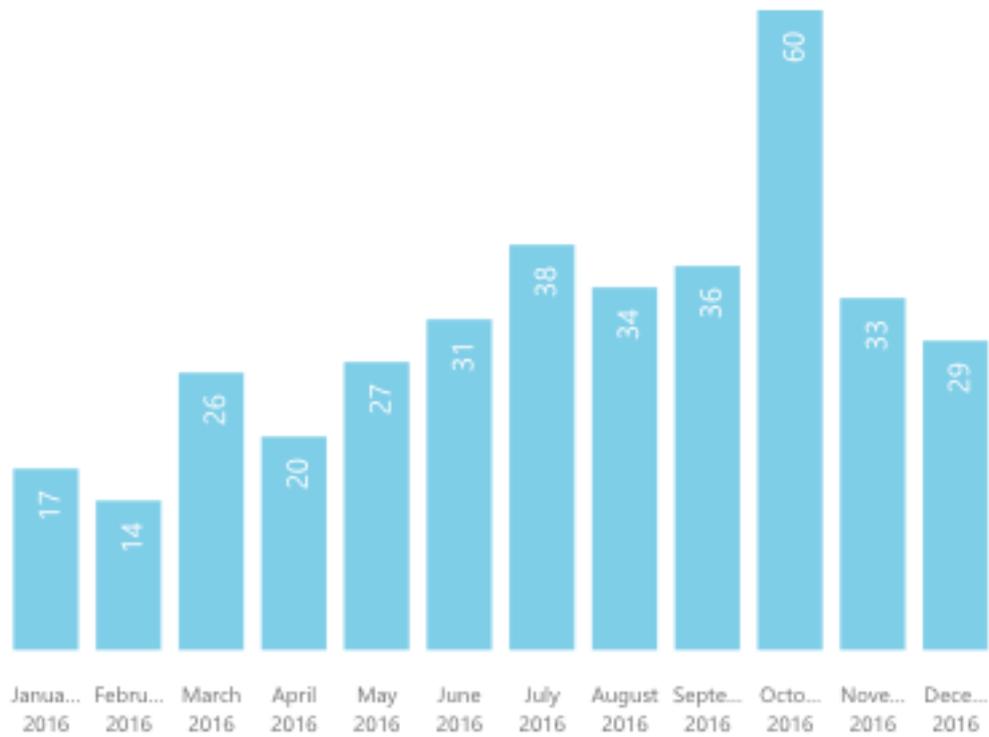


Fig.3. NGO incidents 2016, INSO, October 2017: <http://www.ngosafety.org/keydata-dashboard/>

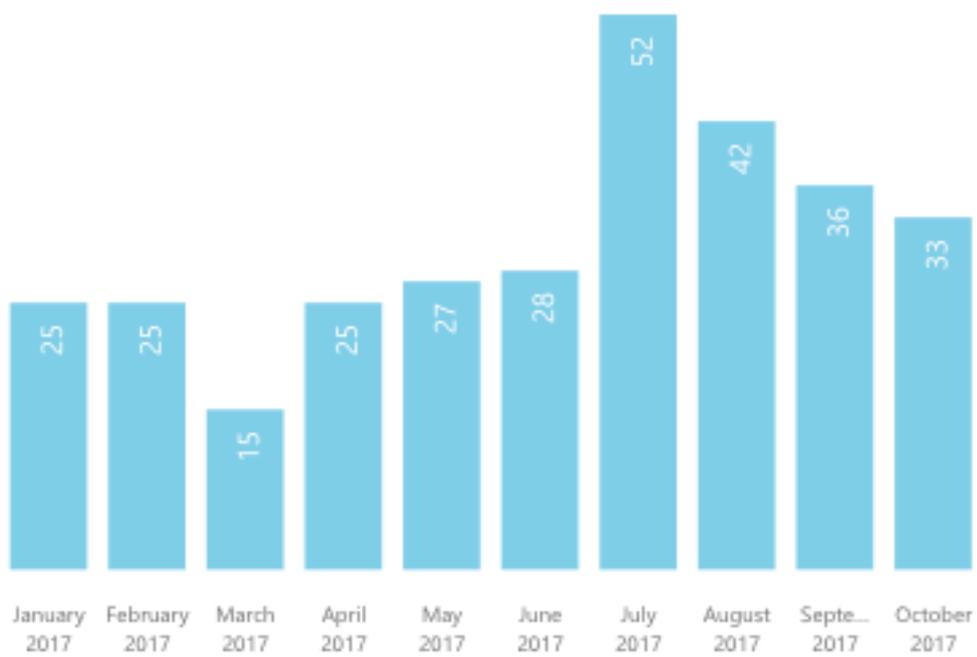


Fig.4. NGO incidents 2017, INSO, October 2017: <http://www.ngosafety.org/keydata-dashboard/>

En conséquence, après une première lecture, une année considérée généralement stable comme 2016 a enregistré plus de cas qu'en 2015 — alors que l'insécurité régnait partout dans le pays et que la capitale Bangui avait été le théâtre de violences pendant des semaines.⁹ Paradoxalement, le nombre d'incidents reportés en 2016 pourrait même dépasser celui de 2017, qui pour la plupart des acteurs représente une année de rechute. Si nous ajoutons le peu d'informations disponibles sur le début du conflit, le cadre se complique encore plus. Par exemple, entre décembre 2012 et avril 2014, MSF avait enregistré 127 incidents contre ses structures, son personnel et ses patients,¹⁰ ce qui représente à peu près un tiers du nombre d'agressions subies par l'ensemble des organisations internationales pour chacune des années qui ont suivi.

Ces statistiques démontrent les limites d'une analyse purement quantitative. Elles pourraient servir à suggérer des tendances dans l'évolution du contexte sécuritaire seulement si elles sont mises en corrélation avec plusieurs autres indicateurs, notamment le nombre d'organisations présentes dans l'ensemble du pays ; le nombre et la localisation de leur staff, national et international ; le nombre et la typologie des mouvements effectués sur les axes, ainsi que leur répartition géographique. Il s'agit d'informations extrêmement difficiles à repérer et à consolider, qui dans le meilleur des cas ne sont analysées qu'au niveau interne par l'ONG affectée par l'incident.

Recommandation pour améliorer la compréhension du contexte sécuritaire

- ◆ Améliorer la compréhension des dynamiques sécuritaires, en incluant plus d'indicateurs dans les collectes de données faites par INSO et par les ONG, notamment: le nombre d'organisations présentes dans l'arrière-pays; le nombre et la localisation de leur personnel national et international; le nombre et la typologie des mouvements effectués sur les axes, ainsi que leur répartition géographique.
- ◆ Développer des scénarios sur l'évolution du contexte sécuritaire à horizon de six à douze mois et les mettre à jour au minimum tous les trois mois.

En revanche, les entretiens qualitatifs menés pour cette étude conduisent à certaines considérations qui peuvent aider à mieux comprendre le sentiment général d'insécurité des ONG dans un pays que le Secrétaire Général des Nations Unies a défini comme un des plus dangereux au monde pour les travailleurs humanitaires.¹¹ Il y a d'abord un consensus sur le fait que les organisations internationales, avec leurs structures et moyens, représentent dans les provinces la dernière ressource économique. Dans certaines villes de province, les entreprises ont fermé et les fonctionnaires ont fui depuis longtemps. Par conséquent, l'économie formelle se limite aux ONG internationales qui sont les seules à créer des emplois, à louer des biens (voitures, logements) et à avoir des sommes significatives. Par conséquent, la majorité des incidents sont catégorisés comme délictuels et opportunistes, réalisés pour le pur et simple avantage de la personne ou du groupe qui commet l'agression. Même si cette catégorie d'incidents ne semble pas être motivée par des causes plus profondes, il convient de noter que les attaques sont souvent facilitées par les informations transmises aux agresseurs par le personnel national de l'ONG : la compréhension des principes humanitaires et la perception représentent donc un facteur important aussi pour les incidents opportunistes.

⁹ « La Centrafrique connaît un nouvel accès de violences interreligieuses », Le Monde, 29 septembre 2015. http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/09/29/la-centrafrique-au-bord-du-gouffre_4776117_3212.html

¹⁰ « Analyse de l'impact, de l'adaptation aux risques et de la réponse aux besoins en République centrafricaine », Médecins Sans Frontières, juillet 2014.

¹¹ « One of the World's Most Dangerous Places For Aid Workers », Inter Press Service, 19 octobre 2017. http://www.ipsnews.net/2017/10/one-worlds-dangerous-piaces-aid-workers/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=one-worlds-dangerous-piaces-aid-workers

À côté des cas flagrants de banditisme, une autre typologie d'incident a pris de plus en plus d'ampleur. Il s'agit des agressions soupçonnées d'être liées aux activités menées par les ONG ou à la gestion de leurs ressources humaines, notamment le type de services offerts ainsi que leur qualité ; les catégories des bénéficiaires ciblés ; et la gestion des relations administratives avec le personnel national. Ce genre d'incident a évidemment un impact majeur sur les responsables des ONG car il touche la raison d'être des organisations humanitaires. Sur ce sujet, plusieurs interviewés ont souligné l'absence en Centrafrique d'une pratique assez commune dans d'autres contextes, celle de faire un *mapping* du personnel national : connaître mieux la composition ethnique et religieuse du staff centrafricain, ainsi que sa possible affiliation avec les acteurs armés, pourrait permettre aux ONG d'adapter leur recrutement en fonction des zones d'intervention et de renforcer leur système de prévention en matière sécuritaire.

Lorsque ces facteurs entrent en jeu, plusieurs ONG sont souvent ciblées en même temps comme à Kaga Bando, à Batangafo, à Bocaranga, pour citer les plus récentes. Ils représentent des cas d'incidents collectifs, assez rares dans les premières années du conflit, qui ont sûrement contribué à lancer la réflexion sur un sentiment anti-ONG qui serait en train de se diffuser à travers le pays. À cette limitation progressive de l'espace humanitaire a contribué aussi une autre tendance récente, celle des attaques contre les structures de santé. Ces épisodes sont encore plus graves si nous considérons que la population a l'habitude de se réfugier dans l'enceinte des hôpitaux en cas de combats : en attaquant les centres de santé, donc, les groupes armés violent le caractère sacré d'un des très rares endroits où les plus vulnérables pouvaient encore se sentir en sécurité. En 2017, ces agressions ont provoqué un nombre important de victimes parmi le personnel soignant et les patients, particulièrement lors des incidents qui se sont produits à Bangassou,¹² à Zemio,¹³ à Gambo¹⁴ et à Batangafo.¹⁵

Recommandations pour améliorer la préparation des ONG aux risques de sécurité

- ◆ Faire un *mapping* de la composition ethnico-religieuse du personnel des ONG et éventuellement adapter le recrutement en fonction des zones d'intervention.
- ◆ Elaborer un arbre de sécurité ONG / UN / MINUSCA dans chaque zone sensible.
- ◆ Prévoir un responsable sécurité international dans l'organigramme de chaque ONG.
- ◆ Continuer à former le personnel national des ONG sur les principes humanitaires.

Il ressort de l'opinion générale que sur cette dernière catégorie d'incidents — ceux liés aux activités et à la gestion des ONG — la réflexion s'avère insuffisante au niveau de l'ONG ciblée et en particulier au niveau collectif. Une analyse plus approfondie permettrait en fait d'identifier des tendances communes et de développer éventuellement des indicateurs qui amènent à déclencher des mesures préventives. Certaines organisations (MSF et le CICR, notamment) ont une capacité institutionnelle, soit sur le terrain soit au siège, qui leur permet de conduire des évaluations post-incidents. D'autres, malgré leur volume opérationnel dans le

¹² « Central African Republic: Unacceptable violence in Bangassou », Médecins Sans Frontières, 26 mai 2017. <http://www.msf.org/en/article/central-african-republic-unacceptable-violence-bangassou-hospital>

¹³ « Central African Republic: Baby brutally killed at a hospital, Médecins Sans Frontières », 12 juillet 2017. <http://www.msf.org/en/article/central-african-republic-brutal-end-short-life-killing-baby-hospital-cars-east>

¹⁴ « Central African Republic: International Red Cross Movement strongly condemns killing of Red Cross volunteers », Comité International de la Croix-Rouge, 9 août 2017. <https://www.icrc.org/en/document/central-african-republic-international-red-cross-movement-strongly-condemns-killing-red>

¹⁵ « Centrafrique : au moins six morts, 28.000 personnes sans aide humanitaire à Batangafo », Africanews, 12 septembre 2017. <http://fr.africanews.com/2017/09/12/centrafrique-huit-morts-28000-personnes-sans-aide-humanitaire-a-batangafo/>

pays, n'ont pas encore acquis cette expertise. La majorité n'a pas assez de ressources pour faire une analyse de ce type. En outre, il s'agit souvent de sujets très sensibles que les ONG partagent à contrecœur, comme dans les cas liés à une mise en oeuvre imparfaite des programmes ou à une gestion imprudente du personnel local : leur propre réputation étant en jeu, la réticence parfois prévaut. Tirer des leçons apprises suite à ce genre d'incidents et les partager avec les autres organisations internationales impliquerait donc, d'un côté, une mise en commun de l'expertise pour pouvoir mener à bien les enquêtes et, d'un autre, la disponibilité à rendre publiques certaines erreurs ou mauvaises pratiques de l'organisation. En revanche, les bénéfices apparaissent bien supérieurs aux coûts.

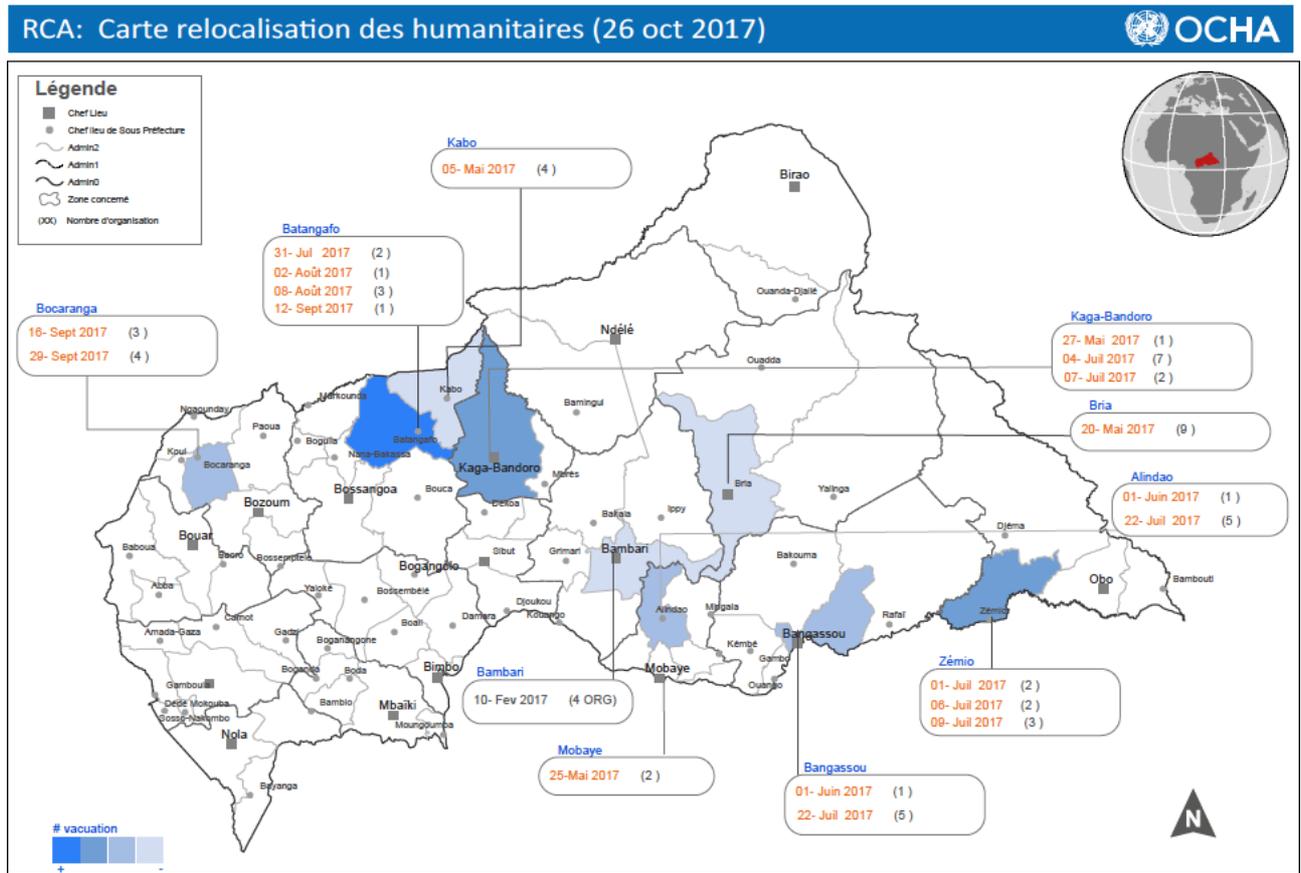


Fig. 5. Relocation of humanitarian agencies, OCHA, October 2017

L'impact des incidents sécuritaires sur les opérations des ONG n'a jamais été si important qu'au cours de l'an dernier. Deux indicateurs permettent de comprendre la portée du phénomène : les pertes humaines et matériels subies et le nombre d'évacuations — ainsi que les suspensions des programmes. Malgré l'absence de données consolidées, depuis la fin 2016, la liste est longue : Kaga Bandoro, Bria, Bangassou, Zémio, Batangafo, Bocaranga, pour citer les principaux, sans compter les suspensions temporaires liées à des incidents extrêmement violents mais qui n'ont pas réduit la capacité opérationnelle des organisations.

1.2. Pratiques d'adaptation

Face à l'insécurité, la pratique de regroupement dans une base commune à plusieurs ONG, à l'intérieur d'un périmètre que les troupes de la MINUSCA soient capables de sécuriser, est devenue assez commune.¹⁶ Il s'agit normalement d'une mesure temporaire qui permet de centraliser l'accès aux informations sécuritaires et donc de faciliter la prise des décisions quand la ville tombe aux mains des groupes armés. Si elle présente l'avantage de limiter les risques pour le personnel des ONG et de gagner du temps pour décider s'il convient de procéder à une évacuation, la création de ses bases de regroupement a aussi suscité des préoccupations par rapport au risque de pillages des bases abandonnées ainsi qu'à la perception et au respect des principes humanitaires. Finalement, lors de certains entretiens, il a été souligné que les ONG n'ont pas l'habitude d'avoir recours aux autorités nationales en cas de vol ou braquage : même si la présence des forces de sécurité et des instances judiciaires est évidemment très limitée dans l'arrière-pays, et les cas d'incompétence et même de corruption sont fréquents, des questions restent ouvertes sur cette pratique qui situe les ONG aux marges de la loi et n'encourage pas la prise de conscience (et de responsabilité) sur les restrictions de l'accès humanitaires par les autorités centrafricaines.

Recommandations pour améliorer les réactions en cas d'incident

- ◆ Tirer les leçons apprises chaque fois que les incidents sont retenus graves et/ou touchent l'ensemble des ONG. Les résultats de l'analyse devraient être ensuite partagés avec toutes les organisations exposées — par activités ou zone géographique — aux mêmes risques, en assurant la plus grande confidentialité dans le traitement des informations sensibles.
- ◆ Développer la pratique des bases de regroupement en cas de risque sécuritaire.
- ◆ Au niveau de la communication interne, renforcer les canaux d'échange entre le terrain et la capitale, surtout en cas d'incidents collectifs.
- ◆ Au niveau de la communication publique, concevoir une stratégie commune de communication pour répondre aux rumeurs diffusées parmi la population locale et expliquer les principes humanitaires ainsi que les activités des ONG.
- ◆ Après l'évacuation d'une zone/localité pour des raisons de sécurité, énoncer clairement les conditions rendant possible un retour et une reprise d'activité pour toutes les ONG qui sont parties.

Paradoxalement, l'intensité du conflit et le nombre d'incidents des dernières années ont eu aussi un impact positif, celui de faire améliorer les mécanismes de partages d'information et de coordination. Même si plusieurs interviewés soulignent que ces structures demeurent excessivement centralisées dans la capitale, l'opinion générale sur l'accessibilité et le partage des informations sécuritaires est positive. Cependant, la sécurité reste une affaire des internationaux : les ONG nationales ne reçoivent pas les alertes produites par UNDSS ou INSO alors qu'elles sont très exposées sur le terrain,¹⁷ et leur présence est source de rétention d'information dans certains forums en raison de la perception de partialité avec l'une ou l'autre partie du conflit.

¹⁶ Voir le chapitre 2.

¹⁷ Idem.

Dans l'ensemble, les organisations internationales présentes à Bangui ont l'occasion de partager des informations sécuritaires quatre fois par semaine, lors de la Cellule Sécuritaire (MINUSCA/UN/INSO/CICR), du Security Management Team (SMT), du Forum Humanitaire et de la réunion de Coordination Civil-Militaire (CMCoord, bimensuelle). Personne n'a déploré le risque de duplication. Le CMCoord, en particulier, semble sortir renforcé de certaines critiques sur son efficacité manifestées dans le passé : le nombre réduit de participants et la présence du Chargé des Opérations de la Force MINUSCA assurent un partage d'information jugé assez compréhensif. Néanmoins, la discussion est beaucoup moins ouverte si les représentants des forces de sécurité nationales (FACA, police et gendarmerie) sont présents : comme dans les cas des ONG nationales, la possible proximité avec les groupes armés génère une certaine méfiance à partager les informations sécuritaires.

Recommandations pour améliorer le système de coordination et communication

- ◆ Mettre en place des moyens de communication des infos de sécurité (canal commun handset, whatsapp, skype, etc.).
- ◆ Elaborer un protocole de confidentialité des informations de sécurité.
- ◆ Eviter la présence des ONG nationales et des membres des forces de sécurité dans les réunions concernant des informations sécuritaires (par exemple, le Forum humanitaire et le CMCoord) et créer un système d'alerte (par exemple, une mailing list/ou des messages par texto) destiné spécifiquement aux ONG nationales.

1.3. Accès humanitaire et relations avec les groupes armés

« L'accès humanitaire est en péril en Centrafrique »,¹⁸ mentionnent presque tous les communiqués de presse et les notes de plaidoyer émis depuis le début de l'année par les agences onusiennes et les ONG. Les chiffres sur les incidents sécuritaires illustrés précédemment n'expliquent pas complètement cette alarme, car l'augmentation des attaques est constante mais pas vertigineuse. Si récemment la restriction de l'accès est devenue une des préoccupations principales des organisations humanitaires et des bailleurs qui travaillent en RCA, la raison doit donc être cherchée ailleurs.

L'évolution de la crise et du contexte sécuritaire peut fournir une première explication. L'année 2014 a vu la plupart des acteurs humanitaires se concentrer dans la capitale : à l'époque, Bangui représentait non seulement l'épicentre de la crise, mais aussi le premier contact avec le pays pour plusieurs ONG qui s'installaient pour la première fois en Centrafrique. Les attaques étaient permanentes, mais du fait de la concentration de la population cible dans un périmètre urbain cela augmentait les possibilités d'accès. Les humanitaires n'étaient cependant pas épargnés (massacre de Boguila, où un groupe d'ex-Seleka a tué 22 personnes, parmi lesquelles trois employés de MSF, qui étaient réunis dans l'enceinte de l'hôpital de la ville).¹⁹ Dans les années suivantes, alors que les ONG avaient gagné progressivement l'arrière pays, la crise avait commencé à se convertir en un conflit de basse intensité marqué par des pics aigus de violence : les groupes armés s'étaient divisés le pays par zones d'influence et les humanitaires pouvaient compter sur des

¹⁸ « L'accès humanitaire en péril en Centrafrique », OCHA, 4 mai 2017. <https://reliefweb.int/report/central-african-republic/1-acc-s-humanitaire-en-p-ri-l-en-centrafrique>

¹⁹ « Central African Republic : three MSF workers among sixteen unarmed civilians killed at Boguila Hospital », Médecins Sans Frontières, 28 avril 2014. <http://www.msf.org/en/article/central-african-republic-three-msf-workers-among-sixteen-unarmed-civilians-killed-boguila>

interlocuteurs relativement stables. Entre la fin 2015 et le début 2016, l'attitude d'attente des groupes par rapport à la prise de fonction des nouvelles autorités nationales avait amené, d'un côté, la Centrafrique à bénéficier d'une période de relative stabilité et, d'un autre, plusieurs acteurs internationaux à planifier la transition de la phase d'urgence à celle du relèvement.

En 2017, la fragmentation progressive des groupes armés et l'extension du conflit au sud-est du pays ont forcé les ONG à un changement radical de stratégie. Les populations en besoin d'aide humanitaire se sont retrouvées éparpillées sur un territoire énorme, très peu connu et d'accès très difficile en termes logistiques. Sans pouvoir compter sur un pré-positionnement dans la zone, ni sur un réseau de contacts qui aurait pu leur donner des garanties minimales de sécurité, de nombreux acteurs humanitaires se sont lancés dans des opérations sur des axes relativement peu connus, sous une pression considérable de la coordination humanitaire et des bailleurs. En parallèle, les ONG ont commencé à être attaquées là où elles étaient installées depuis longtemps alors qu'elles pensaient avoir une bonne acceptation. Dans ces cas, la qualité des programmes, la mauvaise gestion de certaines procédures administratives et le manque d'une communication appropriée avec les communautés locales ont constitué un mélange explosif au détriment des humanitaires, qui ont vite appris que l'acceptation, loin d'être présumée, doit être construite au jour le jour, de manière continue.

Outre le fait que les restrictions d'accès constituent la principale contrainte opérationnelle, elles représentent aussi le cœur des messages de plaidoyer des humanitaires qui travaillent en RCA. Certaines des personnes interviewées ont d'ailleurs exprimé leurs préoccupations sur ce sujet : mettre l'accent sur les difficultés pour accéder aux populations en besoin d'aide humanitaire pourrait sur le long terme provoquer l'effet vicieux de voir les bailleurs qui appliqueraient le principe « pas d'accès, pas d'argent » tourner le dos à la crise centrafricaine, ce qui aurait des conséquences dévastatrices pour le pays. Reconsidérer cette ligne de plaidoyer s'impose, donc, comme une nécessité : les limitations d'accès pourraient par exemple être présentées comme un défi croissant auquel les organisations humanitaires répondent avec des moyens limités. Il conviendrait de reformuler le message positivement, en mettant l'accent sur le fait que plus de ressources financières peuvent parfois garantir plus d'accès.²⁰

Recommandation pour améliorer le plaidoyer sur l'accès humanitaire

Reconsidérer la communication relative aux limitations de l'accès humanitaires, en tournant les messages en positif: les limitations d'accès pourraient être présentées comme un défi croissant auquel les organisations humanitaires répondent avec des moyens limités, en mettant l'accent sur le fait que plus de ressources financières peuvent parfois garantir plus d'accès.

Dans le cadre d'une réflexion critique sur les pratiques courantes, l'engagement avec les groupes armés devrait occuper une place prioritaire. Si la fragmentation des groupes et les évacuations continues n'aident pas à maintenir un dialogue constant avec les éléments armés sur le terrain, il ressort de l'opinion générale que les ONG devraient y dédier également plus de temps et de ressources. Alors que certains acteurs refusent absolument de parler avec les représentants des groupes armés pour préserver leur impartialité, d'autres limitent leurs contacts aux leaders des groupes, en les considérant suffisants pour garantir leur sécurité malgré le fait que de nombreuses milices sont déstructurées et n'ont pas de vraie chaîne de commandement. Par ailleurs, plusieurs personnes ont signalé une analyse insuffisante des dynamiques locales d'influence et de pouvoir qui ne se traduit pas dans une cartographie des acteurs clés pour assurer l'accès. Le manque diffus

²⁰ Voir chapitres 4 et 5.

d'expérience du personnel international, ainsi que l'éventuelle partialité du personnel local, ne jouent pas comme des éléments favorables dans ce genre d'analyse.²¹

Pour d'autres, l'attitude de certaines ONG dans ce domaine a changé avec l'augmentation progressive de la présence sur le terrain de la MINUSCA et d'autres acteurs sécuritaires comme l'INSO. Dans l'optique d'une délégation graduelle de la gestion de leur sécurité, ces ONG auraient progressivement réduit leurs interactions avec les groupes armés, sans considérer les conséquences importantes pour l'acceptation qui pourraient en dériver. Ces relations ne sont d'ailleurs pas toujours tendues. Tous les groupes armés ne posent pas les mêmes problèmes sécuritaires aux ONG. Dans les régions qui sont sous le contrôle ferme d'un seul groupe bien structuré, les leaders sont en général disposés à faciliter l'accès aux humanitaires et à avoir des relations suivies avec eux. Le cas de Ndélé est emblématique : cette ville du nord-est, fief du FPRC²² depuis le début de la crise, représente en même temps un modèle d'interaction entre les ONG et les acteurs armés, et un exemple de possible instrumentalisation de l'aide humanitaire par les groupes eux-mêmes. En fait, le FPRC a démontré à plusieurs reprises se servir des bonnes relations avec les ONG pour renforcer sa propagande qui vise à démontrer que le groupe est parfaitement capable de gérer son territoire en l'absence de (et mieux que) les représentants de l'État. L'inverse concerne les zones sous contrôle de groupes anti-balaka qui ont une très faible structuration interne.

Recommandations pour améliorer l'engagement avec les groupes armés

- ◆ Investir sur les stratégies d'engagement avec les groupes armés afin de récupérer au sein des ONG une expertise cruciale pour garantir l'accès humanitaire dans les zones éloignées du pays. Chaque ONG devrait : (1) créer un mapping des acteurs armés dans la zone, incluant le curriculum vitae des leaders principaux, leurs affiliations dans la société locale et l'historique de leurs relations avec l'ONG; (2) rencontrer régulièrement les acteurs armés principaux dans le secteur de compétence pour leur expliquer les activités de l'organisation et répondre à leur questions; (3) rencontrer régulièrement tout membre de l'élite locale ou de la société civile qui puisse avoir une influence sur les acteurs armés. Pour éviter les effets du turn-over, toutes ces informations et relations devraient faire l'objet d'une passation rigoureuse entre le responsable de projet entrant et le sortant. Un rapport des activités d'engagement amenées au niveau local devrait être partagé avec Bangui et le siège pour les impliquer dans l'amélioration de la stratégie.
- ◆ Faire des missions conjointes inter-ONG dans les zones sensibles quand associer expérience et expertise différentes peut faciliter l'accès.
- ◆ Informer et former le personnel des ONG sur la conduite à tenir face à un groupe armé. INSO pourrait organiser des formations régulières sur les stratégies de communication et d'engagement avec les acteurs armés.

²¹ Voir chapitres 3 et 5.

²² « Front Populaire pour la Renaissance de la Centrafrique », formation majoritaire de l'ex-Seleka dirigée par Nourredine Adam.

2. Une étude de cas: Bria : le système humanitaire en action dans une zone de conflit ouvert

Bria est une ville diamantifère située dans l'est du pays où au moment de l'étude le système d'action humanitaire est composé de la MINUSCA, de quelques agences onusiennes (HCR, OCHA et OMS), de quatre ONG (MSF, Coopi, Oxfam et IMC) et de quelques missionnaires évoluant dans un environnement sécuritaire volatile.²³ Bria a été presque complètement épargnée par le conflit jusqu'à la fin 2016. Occupée par la Seleka depuis le début de la crise, Bria est resté à l'écart des violences qui ont frappé le pays. À l'exception de l'offensive de la MINUSCA en février 2015 pour faire sortir les ex-Seleka de la ville et permettre les consultations à la base du Forum de Bangui, Bria a donc été stable, avec une présence très limitée d'ONG internationales et de mécanismes de coordination humanitaire.

Malgré une détérioration progressive de la sécurité depuis l'été, le 21 novembre 2016, l'attaque du FRPC contre l'UPC a pris tout le monde par surprise : les représentants de l'État se sont réfugiés à la base de la MINUSCA, l'accès à l'hôpital a été sous le contrôle des groupes pendant plusieurs jours et celui des personnes déplacées est resté très limité jusqu'à la fin des opérations militaires. Ni le bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA, une sous-base de Bambari), ni la MINUSCA n'ont pu créer les conditions pour faciliter le mouvement en ville des acteurs humanitaires. Depuis la fin 2016, Bria et ses environs sont une zone de confrontation entre groupes armés qui illustre la communautarisation du conflit en Centrafrique. Quatre milices à base communautaire (les Anti-Balaka essentiellement Banda, l'UPC essentiellement Peule, une faction goula du FRPC et une faction rounga du FRPC) ont divisé la ville et se sont affrontées à plusieurs reprises – la dernière en date étant au mois d'août 2017. Elle a été suivie d'une trêve signée en septembre entre le FRPC et les Anti-Balaka partiellement respectée.

Les confrontations dans et autour de Bria ont eu les conséquences classiques, notamment en termes de réduction de l'espace humanitaire et de capacités d'intervention des ONG :

- le conflit s'est communautarisé : chaque communauté a désormais son groupe armé avec une scission du FRPC selon des clivages ethniques et les quartiers tendent à devenir des enclaves communautaires;
- une grande partie de la population de la ville s'est enfuie et a créé un camp de déplacés à proximité de la base de la MINUSCA (camp dit PK3 qui comptait 3 000 personnes fin 2016 et en compte 35 000 fin 2017) qui tend à devenir une petite ville et abrite des combattants anti-balaka armés ;
- des quartiers entiers de la ville ont été détruits ;
- l'insécurité a réduit l'accès humanitaire et les ONG ont été victimes des violences. Suite aux menaces, intrusions et pillages, les ONG internationales ont dû suspendre temporairement leurs activités, se confiner, relocaliser leur personnel et matériel au camp de la MINUSCA. Certaines ONG ont évacué leur personnel à Bangui et n'ont maintenu que le personnel essentiel à Bria. Lors de ces phases de confrontation violente, des ONG centrafricaines et internationales ont été pillées et menacées par les combattants au motif qu'elles apportaient de l'aide à une « communauté ennemie ».²⁴

²³ Le 4 décembre, un casque bleu a été tué au camp PK3 lors d'un affrontement avec les anti-balaka. Communiqué de presse de la MINUSCA, « Un casque bleu tué lors d'une attaque contre un check-point de la MINUSCA à l'entrée du camp de déplacés à Bria », 4 décembre 2017.

²⁴ Menaces notamment dirigées contre les ONG qui ont fourni de l'assistance humanitaire aux Peuls qui se trouvaient assiégés et enfermés dans leur quartier (Gobollo) durant les phases de confrontation.

2.1. Relations entre groupes armés et ONG

Bria constitue un exemple de bonnes pratiques dans les relations entre les acteurs humanitaires et les groupes armés. Ils ont pu atteindre une compréhension mutuelle pour maintenir l'accès humanitaire en ville et dans certaines zones rurales. Même si leurs leaders surjouent leurs bonnes relations avec les ONG en prétendant faire la police pour elles, les groupes armés ont compris tout l'intérêt des ONG médicales pour leurs combattants. Les ONG ont sensibilisé les groupes armés aux principes humanitaires et prennent systématiquement contact avec les groupes armés concernés avant les sorties en zone rurale pour obtenir des informations de sécurité et leur approbation. Cette approbation prend même une forme écrite avec des laissez-passer des groupes armés. Toutefois, en raison de leur déstructuration, les multiples groupes d'AB ne respectent pas toujours ces laissez-passer.

2.2. Relations avec la MINUSCA

La MINUSCA fournit un certain nombre de services à la communauté humanitaire de Bria :

- escorte du transport du fret lourd qui vient de Bambari à Bria par la route ;
- protection statique devant l'hôpital et les bureaux/bases de OCHA et des ONG regroupés ;
- protection de certains sites de distribution ;
- coordination opérationnelle entre la MINUSCA et les ONG pour l'installation et la gestion du camp de déplacés ;
- échange des informations de sécurité par des réunions de OCHA et des réunions du CMCoord (auxquelles toutes les ONG ne participent pas) ;

Au plus fort des affrontements dans des localités centrafricaines, la MINUSCA a évacué le personnel de certaines ONG.

2.3. Mesures de sécurité des ONG

En plus des actions de la MINUSCA, les ONG ont établi certaines mesures de sécurité :

- regroupement de bases/bureaux autour de OCHA : l'OMS, Oxfam et IMC partagent le même groupe de bâtiments, ce qui facilite leur sécurisation et leur évacuation éventuelle par la MINUSCA. Une des ONG dont le bureau est isolé dans un quartier cherche à rejoindre le regroupement ;
- procédure de sécurité bien connue et déjà mise en œuvre : hibernation dans les locaux de OCHA et évacuation par la MINUSCA ;
- adaptation de la composition du personnel en fonction des zones d'intervention (90 % du personnel centrafricain des ONG internationales est recruté à Bangui).

Il convient de noter que tous les acteurs du système d'action humanitaire de Bria n'ont pas les mêmes restrictions de mouvement, ce qui complique la mise en place d'un dispositif de sécurité collectif. Pour le

personnel des agences des Nations Unies, seul le centre-ville est accessible sans escorte militaire, les mouvements dans les quartiers doivent se faire avec escorte et les mouvements hors de la ville sont interdits. Pour le personnel de certaines ONG, les mouvements sont autorisés dans toute la ville mais interdits en dehors tandis que d'autres ONG interviennent aussi en dehors de la ville, en zone rurale, sur des axes bien définis et en suivant un protocole de sécurité.

2.4. Relation avec les ONG locales

Bien que leur nombre à Bria soit limité (en théorie elles sont six mais en pratique seules 3 sont opérationnelles), il convient de noter le rôle fondamental des ONG locales. Sans elles, de nombreux projets ne pourraient pas être mis en œuvre (distribution des NFI, sensibilisation et protection) et toutes les ONG internationales travaillent avec le petit pool d'organisations centrafricaines. Les ONG centrafricaines ont été les plus exposées aux violences, les groupes armés s'installant même parfois dans leurs bureaux.

Les trois ONG locales ont des partenariats multiples avec les agences de l'ONU (PAM, UNICEF), la MINUSCA (mise en œuvre de QIPs, Quick Impact Projets) et certaines ONG. Elles ont toutes bénéficié de formation pour renforcer leurs compétences techniques, y compris à l'étranger (des femmes de l'ONG Femmes Leaders ont été envoyées en Côte d'Ivoire).

Les ONG centrafricaines ont une base ethno-régionale (par exemple, Espérance est une ONG présente uniquement dans l'est de la RCA). A Bria, Nouveau Développement Agricole est majoritairement banda, Espérance est majoritairement goula et MADEB est majoritairement sara. ONG centrafricaine ne signifie pas automatiquement ancienneté et acceptation. L'implantation de certaines ONG centrafricaine à Bria n'est pas forcément ancienne (Espérance est arrivé avec la crise à Bria).

3. Environnement juridique : le risque de durcissement du cadre légal des ONG

Un nouveau projet de loi sur les ONG a été transmis en juillet 2017 à l'Assemblée nationale suscitant les inquiétudes d'une grande partie de la communauté humanitaire. En fait, le document final approuvé par le Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales au sein du ministère du Plan (SPONG) ne reflète pas le travail conjoint fait depuis l'année dernière entre le CCO, le ministère du Plan et le même SPONG pour aboutir à un texte qui aurait dû garantir la redevabilité des organisations non gouvernementales, nationales et internationales, tout en respectant les principes humanitaires et leur opérationnalité. Cependant, ce reflète la contradiction dans laquelle se trouve placé le gouvernement : une souveraineté retrouvée après la période de transition mais toujours pas de capacité à gouverner et à fournir des services sociaux de base à sa population.

3.1. État des lieux : Défis et risques du nouveau projet de loi

Parcourir la législation centrafricaine sur les ONG signifie faire un voyage en arrière, dans les quinze dernières années de l'histoire du pays : ce qui en émerge est un cadre légal dicté par les circonstances plutôt que par une vision politique claire. Au cours des années, les priorités du législateur changent pour suivre le cours des événements qui touchent le pays ; le langage change aussi et se peaufine pour s'adapter à celui des organisations qui doivent être régulées. Il en résulte une législation inexacte et incohérente, destinée davantage à provoquer des problèmes qu'à fournir des solutions.

La première loi sur les ONG²⁵ date de 2002, juste avant le renversement du président Ange-Félix Patassé.²⁶ À l'époque, seule une poignée d'ONG internationales est présente dans le pays, ainsi que quelques agences onusiennes.²⁷ La seule priorité de Patassé est de fournir un cadre juridique de base à ces organisations, en dictant les règles minimales pour discipliner leur comportement et leurs relations avec l'État. Le contexte est celui du développement, les prévisions en termes de prérogatives et d'obligations ne sont pas trop différentes de celles qui régissent la vie des associations. Le régime des sanctions est singulier : les mesures que l'État peut prendre à l'encontre des ONG sont listées avant les raisons qui justifient leur mise en œuvre, dans un but dissuasif.

Il faudra attendre quatre ans afin que le décret d'application²⁸ voie le jour. Entre temps, le panorama politique a complètement changé. François Bozizé, qui a finalement renversé Patassé en mars 2003, vient de gagner les élections en 2005. Malgré le soutien des partenaires internationaux, la RCA vit une époque critique : elle traverse une crise économique profonde tandis que le nord et l'est du pays sont occupés par des groupes armés qui contestent le régime au pouvoir. Bozizé voit dans l'aide internationale une voie de survie. Le décret

²⁵ Loi 02.004 du 21 mai 2002, « Loi régissant les organisations non gouvernementales en République centrafricaine ».

²⁶ Après plus d'une décennie au pouvoir, Patassé voit s'approcher la fin de son régime : au sein d'une armée mal payée et divisée par des clivages ethniques se préparent non seulement les mutineries qui ravagent la capitale mais aussi le prochain coup d'état. Tout juste six mois après la promulgation de la loi, les soldats loyaux au général Bozizé essayeront de prendre le pouvoir, mais seront bloqués dans un bain de sang par les miliciens congolais de Jean-Pierre Bemba appelés au secours par Patassé.

²⁷ Enrica Picco, « From being forgotten to being ignored », dans *Making Sense of the Central African Republic*, édité par Tatiana Carayannis et Louisa Lombard, Zed Books (2015).

²⁸ Décret 06.155 du 10 mai 2006, « Décret portant sur l'application de la loi 02.004 du 21 mai 2002 régissant les organisations non gouvernementales en République centrafricaine ».

d'application de la loi de 2002 n'ajoute aucune procédure administrative pour l'enregistrement des ONG. En revanche, une nouvelle section qui régit les avantages fiscaux et douaniers est introduite : l'État se montre disposé à faire des concessions pour faciliter les activités des organisations internationales, ainsi que pour simplifier la résidence de leurs travailleurs et de leurs familles respectives dans le pays avec des procédures simplifiées et gratuites de visa. Le cadre de coordination et de concertation avec le gouvernement se renforce avec la création, respectivement, du SPONG et du Comité Consultatif Inter-Organisationnel (CCIO).²⁹ D'ailleurs, à la fin de l'époque de Bozizé, cette coordination avait déjà montré ses limites, en débouchant sur des cas de mauvaise gouvernance ainsi que sur une campagne systématique de dénigrement des ONG. Cependant, le déclenchement du conflit avait empêché toute possibilité de réforme législative.

En 2014-2015, la vague de violences avait fait plus que doubler le nombre d'ONG internationales dans le pays. Face à un afflux d'organisations internationales sans précédent, l'exigence de les réglementer s'est imposé lors de la transition guidée par Catherine Samba-Panza. Sans qu'une analyse critique du cadre légal précédent et de son degré de mise en oeuvre n'ait été faite, un nouveau projet de loi a été mis en circulation en 2015, mais le gouvernement de transition n'a pas eu le temps de le faire aboutir. Même si la loi n'a pas vu le jour, c'est dans ce document que l'on peut retrouver les fondations de celui qui vient d'être déposé à l'Assemblée nationale.

C'est dans ce dernier projet de loi que toutes les contradictions de la première année de présidence de Faustin-Archange Touadera émergent. Après la transition (2014-16), le gouvernement réaffirme sa souveraineté dans une optique de contrôle et d'accaparement. Non seulement le gouvernement espère pouvoir transformer les financements humanitaires en financements de coopération institutionnelle mais il surestime les capacités de son administration : les lourdes procédures administratives et financières prévues dans le projet de loi demanderaient, en fait, une administration efficace dans la capitale et en province que la Centrafrique n'a jamais eu. La contradiction se renforce dans le langage du texte législatif, imprégné d'expressions empruntées à la bureaucratie de l'aide internationale. Au cours des années, le législateur a fait sienne la différence entre humanitaire et développement, ainsi que les notions de partenariat et de stratégie de sortie.

Le nouveau projet de loi présente donc deux risques majeurs pour les ONG : un alourdissement des procédures administratives et financières et une atteinte aux principes humanitaires. Dans le premier volet, nous pouvons d'abord énumérer : l'élargissement de la documentation requise pour l'octroi du statut d'organisation non gouvernementale (art. 15-16), ainsi que la durée limitée de ce statut à trois ans renouvelables (art. 17, mais l'article 21 le limite à un an pour les ONG humanitaires). Par ailleurs, particulièrement inquiétante est la disposition qui rend l'exonération fiscale sur les biens importés (art. 24) encore plus aléatoire qu'avant. Encore plus préoccupants sont les articles de la loi visant des vellétés de contrôle administratif au détriment de l'indépendance des ONG. Seulement pour n'en citer que quelques-unes : l'ingérence de l'état dans le processus de recrutement des chefs de mission des ONG internationales (art. 23) ; la pré-approbation des financements des bailleurs pas les ministères techniques et le ministère du Plan (art. 28) ; le renouvellement de la convention de collaboration conditionné à une évaluation des activités (art. 52).

Alors que le projet de loi sur les ONG est considéré par la majorité des personnes interviewées comme un fardeau bureaucratique insoutenable et une menace aux principes humanitaires, certaines ont remarqué qu'il pourrait aussi constituer une opportunité de *vetting* pour les ONG nationales. Dans le contexte centrafricain, il est en fait, extrêmement difficile de distinguer entre les organisations non gouvernementales humanitaires et celles de la société civile, ainsi que de repérer des garanties minimales de transparence et de redevabilité dans les opérations d'ONG qui sont trop souvent soupçonnées de proximité avec l'une ou l'autre des parties du

²⁹ De 47 en décembre 2013 à 105 en janvier 2015, source OCHA.

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CAR_3WOP%20-%2020150121.pdf et

https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/20131201_3WOP_CAR.pdf

conflit. Dans ce sens, la nouvelle loi pourrait servir de filtre dans le milieu des ONG nationales et, en conséquence, donner aux ONG internationales et aux bailleurs plus de garanties dans la sélection des leurs partenaires de mise en oeuvre.

3.2. Pratiques d'adaptation

Le SPONG a transmis le texte final à l'Assemblée nationale en juillet, lorsque les séances étaient suspendues pour la pause d'été. À la reprise, les priorités du pouvoir législatif semblent être ailleurs : le calendrier prévoit d'abord l'approbation urgente du budget et ensuite la discussion — déjà renvoyée plusieurs fois — de la loi de décentralisation. Cette fenêtre temporaire donne aux organisations internationales l'opportunité de se renforcer non seulement dans les messages de plaidoyer mais aussi dans l'analyse des acteurs influents pour une révision du texte. Une opportunité ultérieure semble venir directement du président de l'Assemblée nationale, Karim Meckassoua, qui semble être favorable à auditionner les représentants des ONG lors de la session de discussion de la loi. Par ailleurs, des démarches de sensibilisation de l'exécutif ont déjà été entreprises par la coordinatrice humanitaire, le CCO et certains bailleurs (notamment lors de la dernière visite du président Touadéra à Bruxelles).

Recommandations pour éviter le durcissement du cadre juridique des ONG

- ◆ Elaborer un plaidoyer relatif à la nouvelle loi sur les ONG, en spécifiant notamment: l'impact des lourdeurs administratives sur l'opérationnalité des organisations; les conséquences opérationnelles et sécuritaires d'une violation des principes d'indépendance et d'impartialité; l'exigence de conjuguer le respect de la souveraineté étatique avec la facilitation de la fourniture de l'aide humanitaire. Le plaidoyer devrait aussi être complété par une analyse détaillée des acteurs qui pourraient avoir une influence dans la modification et l'approbation finale du projet de loi.
- ◆ Préparer minutieusement et collectivement l'éventuelle audition à l'Assemblée Nationale sur le projet de loi, car il s'agit d'une opportunité unique non seulement pour faire passer les messages sur le texte législatif, mais aussi pour sensibiliser les députés sur les principes humanitaires ainsi que sur le travail des ONG.

4. Environnement politique

L'environnement politique des ONG est défini dans ce texte comme l'ensemble des relations qu'elles entretiennent avec 1) les autorités nationales et locales, 2) les structures de la société civile et 3) la MINUSCA. Ces relations structurent la gouvernance du système d'action humanitaire en Centrafrique et sont difficiles, voire problématiques.

Si les autorités centrafricaines et les organisations de la société civile sont en désaccord sur de nombreux points, elles s'accordent pour critiquer sévèrement les ONG internationales. Tant les administrations que la société civile estiment que les ONG internationales les privent de la manne de l'aide. Elles les perçoivent comme des concurrentes illégitimes et les accusent de se comporter en « territoire conquis ». En outre, elles les accusent aussi de piller les ressources du pays, une accusation lancée par des autorités gouvernementales (par exemple, le directeur de cabinet du ministre des Mines) et relayée par les médias locaux. Il est frappant que trois ans après l'intervention humanitaire d'urgence qui a débuté en 2014 le discours anti-ONG soit omniprésent dans les cercles gouvernementaux, les administrations et la société civile centrafricaine.

Les relations entre les Nations Unies et les ONG sont un partenariat obligé mais mal vécu des deux côtés. En dépit du concept de mission intégrée, les Nations Unies restent plurielles et leurs diverses composantes entretiennent des relations très variées avec les ONG - comme l'indiquent leurs multiples rôles : bailleur, coordinateur, facilitateur de la fourniture d'aide humanitaire, etc. Néanmoins, la MINUSCA joue un rôle directeur dans ses relations qui sont vécues sur le mode du « je ne t'aime pas, moi aussi ».

4.1. Relations avec les autorités : une hostilité partagée

L'hostilité des autorités centrafricaines envers les ONG humanitaires n'est pas un mystère car elle a été exprimée publiquement à de nombreuses reprises et au plus haut niveau de l'État. Lors d'une réunion du comité interministériel de crise, le premier ministre s'est livré à une attaque en règle contre les ONG ; dans un discours récent au corps préfectoral, le président a exhorté les préfets à veiller à ce que les projets des bailleurs soient mis en œuvre « sans heurts » et que « les ONG humanitaires ou autres travaillent sous l'autorité de l'État »;³⁰ lors du rapatriement de familles musulmanes du sud-est, la ministre des Affaires humanitaires a traité l'OIM de « petite ONG de merde »³¹ — révélant à la fois son appréciation générale sur les ONG et sa méconnaissance de l'OIM qui fait partie des agences onusiennes. Le gouvernement développe une rhétorique anti-ONG dont la meilleure manifestation du moment est le projet de loi sur les ONG qu'on peut qualifier dans sa forme actuelle de projet de loi *contre* les ONG. Dans le même esprit, le gouvernement n'a pas condamné les attaques contre les ONG.

De leur côté, les ONG critiquent :

- **le matraquage financier et la corruption de l'administration centrafricaine.** Cette corruption est systémique aux douanes, aux impôts et dans d'autres administrations (l'Agence de régulation des télécommunications, ART, s'est singularisée en tentant de taxer abusivement les ONG).³² La corruption systémique constitue un obstacle supplémentaire dans la délivrance de l'aide en la renchérissant et en compliquant/ralentissant son acheminement. À titre d'exemple, récemment les

³⁰ Déclaration du président de la République aux préfets et sous-préfets, Bangui, 27 octobre 2017.

³¹ Dixit le directeur de l'OIM à Bangui.

³² Sur la corruption systémique des douanes et ses causes, lire Lionel Pascal, « République centrafricaine : douanes et corruption, causes de la déliquescence du pays ? », L'Harmattan, 2015.

ONG ont dû verser des amendes et redressements fiscaux sur la période 2013-2015 (quand l'État n'était pas fonctionnel), en étant parfois obligées à faire le virement directement sur le compte bancaire privé des inspecteurs. Par ailleurs, la pression fiscale que les administrations imposent constamment aux ONG les contraint à toutes recourir à des avocats-conseils.

- **la faiblesse du dispositif de concertation institutionnel avec le gouvernement.** Bien qu'il y ait un cadre de concertation en temps normal (le SPONG du ministère du Plan) et en temps de crise (le comité interministériel de crise placé auprès de la primature), les ONG se plaignent du manque de concertation. Paradoxalement, il y avait plus de réunions du SPONG avant la crise que depuis la crise (la dernière grande réunion remonte à octobre 2016) et la réactivité du comité de crise laisse à désirer. En outre, malgré le plaidoyer du CCO, le gouvernement n'a pas nommé des points focaux dans chacun des ministères concernés.

Bien que depuis la transition (2014-16) les autorités ont créé une structure ministérielle chargée de l'action humanitaire, le travail en partenariat avec les autorités centrafricaines est très difficile. Le ministère chargé des affaires humanitaires n'a aucune capacité d'intervention humanitaire et gère certaines questions humanitaires sans compétence exclusive. Par ailleurs, il n'est pas un guichet unique pour l'ensemble des relations entre les humanitaires et le gouvernement.

Au plan opérationnel, plusieurs exemples de projets qui nécessitaient la participation active d'autorités locales et nationales ont été des échecs retentissants. Ces échecs sont souvent dus au fait que les autorités locales et/ou nationales ne se « retrouvaient » pas dans ces projets. En d'autres termes, ces projets nuisaient aux intérêts financiers de ces autorités et risquaient de remettre en cause la privatisation des services publics qu'elles pratiquent depuis des décennies et qui est désormais la norme de la gouvernance centrafricaine.

Le ressentiment du gouvernement contre les ONG a de multiples raisons d'être. Depuis le début de la crise en 2013, les humanitaires et le gouvernement ont eu des désaccords sur des sujets précis (les enclaves, les rélocalisations des populations vulnérables, le camp de déplacés de l'aéroport de Mpoko, etc.) et ils tiennent des discours divergents sur la situation actuelle du pays (au début du mois de novembre 2017, le gouvernement a organisé un forum pour les investisseurs privés et leur a dépeint une situation de post-crise tandis que, depuis l'embrasement du sud-est en mai, les ONG s'efforcent d'alerter sur l'enlisement du conflit et la recrudescence des violences). Mais l'une des plus cruciales raisons du ressentiment gouvernemental est la question stratégique du contrôle de l'aide internationale. Cette question est revenue dans tous les entretiens : les interlocuteurs étatiques décrivent une lutte entre eux et les ONG pour le contrôle du marché de l'aide. Avant la crise, et malgré les nombreux cas de mauvaise gestion et détournement, la majorité de l'aide internationale empruntait le canal de la coopération institutionnelle et passait d'une façon ou d'une autre par le gouvernement. Cette situation a été inversée depuis le début de la crise : désormais seule une petite fraction de l'aide internationale passe par le gouvernement (aide budgétaire notamment). Il en résulte une très grande frustration dans les cercles gouvernements et administratifs qui considèrent les ONG comme leurs concurrents en tant que bénéficiaires de l'aide internationale.

Toutefois, l'opinion des fonctionnaires centrafricains sur les ONG n'est pas toujours négative. Il existe certains agents de l'administration centrafricaine qui ont une bonne opinion des ONG : les agents de mise en œuvre, c'est-à-dire ceux qui se trouvent en bas de la hiérarchie administrative. A l'inverse des cadres de l'administration qui perçoivent les ONG comme des concurrents illégitimes, les agents de terrain de certaines administrations (techniciens agricoles par exemple) sont associés à la mise en œuvre de projets par les ONG et touchent une rémunération temporaire à ce titre. Ces derniers estiment souvent que les ONG font un bon travail sur le terrain (et même meilleur que celui que faisait l'administration avant la crise) et considèrent même les ONG comme un meilleur employeur que leur administration car elles n'accumulent pas des mois de

retard de paiement.³³ Si la critique contre les ONG est vive chez les cadres supérieurs et moyens de l'administration, elle l'est beaucoup moins parmi le personnel d'exécution.

4.2. Relations avec la société civile centrafricaine : de la sous-traitance au partenariat ?

Les ONG internationales et les organisations de la société civile entretiennent une relation de travail qui préexistait à la crise mais elle s'est amplifiée depuis 2014 tout en restant sur le mode « bailleur-exécuter ». Certaines organisations centrafricaines ont un partenariat structurel (comme par exemple, la Croix-Rouge Centrafricaine qui fait partie du mouvement de la Croix-Rouge et bénéficie à ce titre du soutien des autres membres du mouvement présent en RCA) ; d'autres organisations qui disposent d'une certaine ancienneté et reconnaissance ont des appuis durables (la JUPEDEC, les Femmes Juristes, Vitalité +, etc.) ; enfin des partenariats ont émergé directement à cause de la crise (comme par exemple, le consortium d'ONG internationales qui soutient la plate-forme interreligieuse de Bangui et est financé par l'USAID).³⁴ Il convient de noter que certaines ONG nationales se sont constituées presque exclusivement avec l'objectif de pouvoir rentrer dans un partenariat avec les internationaux, et avoir donc accès aux financements. En général, la plupart des ONG centrafricaines ont pour origine le développement communautaire et sont novices dans le domaine humanitaire.³⁵ Leur connaissance de l'action humanitaire est limitée et elles sont encore dans un processus de construction de compétences.

De ce fait, les défis du partenariat avec les organisations de la société civile centrafricaine sont réels et ne doivent pas être minimisés :

- Déficit de compétences techniques et de ressources humaines qui aboutissent à une faible capacité de gestion.
- Prolifération désordonnée des plateformes et autres formules de coordination.
- Querelles de représentativité et de leadership. La dernière querelle qui fait les titres des journaux de Bangui est celle du Conseil Inter-ONG de Centrafrique (CIONGCA) dont le président conteste la date de fin de son mandat. Le ministre de l'Intérieur est intervenu pour sanctionner certains membres du CIONGCA et le SPONG fait une tentative de conciliation entre les parties prenantes.
- Risque élevé de corruption. Des accusations de détournement financier sous-tendent la querelle actuelle du CIONGCA³⁶ et le Fonds Mondial de Lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme a renoncé à travailler avec la Croix-Rouge Centrafricaine.
- Manque d'impartialité vis-à-vis du conflit et politisation. Outre les églises évangéliques, les politiciens centrafricains ont aussi l'habitude de créer ou de s'investir dans des ONG. Ce phénomène est ancien et de nombreuses ONG centrafricaines sont liées à des hommes politiques ou des membres de leur famille.
- Surcharge de partenariats pour les ONG centrafricaines dont la compétence et la fiabilité sont reconnues. Victimes de leur succès, celles-ci sont très sollicitées et finissent par être débordées par leurs engagements.

³³ Entretiens avec des techniciens agricoles, Bouar, août 2017.

³⁴ L'USAID finance un partenariat entre la plate-forme interreligieuse de Bangui et quatre ONG qui doivent lui fournir un appui structurant (Catholic Relief Service, Islamic Relief, World Vision, Aegis Trust).

³⁵ Oxfam, « Fresh analysis de la capacité humanitaire en République centrafricaine », avril 2015.

³⁶ « Télescopage au sein du bureau de CIONGCA », Le Confident, 31 octobre 2017.

La multiplication des « joint-venture » entre ONG internationales et ONG centrafricaines liée à la crise est allée de pair avec une insatisfaction grandissante car, si la sous-traitance s'est développée, le partenariat au sens plein du terme est resté l'exception. Les responsabilités sont partagées. D'une part, les ONGI et agences onusiennes se contentent d'un renforcement de capacités de leurs partenaires locaux dans le cadre de projets bien précis. Il s'agit alors d'un renforcement de capacités ponctuel et de courte durée. Par ailleurs, la gouvernance interne des organisations de la société civile rend difficile le travail avec les ONG internationales. Très fragiles financièrement, les structures centrafricaines adoptent un fonctionnement de type caméléon afin de capter toutes les opportunités de financement. Elles se retrouvent souvent dans un rôle de prestataires de services pour les ONG internationales et les agences onusiennes, ce rôle étant souvent limité à la collecte des données, la sensibilisation communautaire et la distribution de l'aide. En tant que sous-traitantes, leur dépendance financière à l'égard des ONG internationales et des agences onusiennes est une réalité source de grandes frustrations.

4.3. Relations avec la MINUSCA : « je ne t'aime pas, moi aussi »

Les relations entre les ONG humanitaires et la MINUSCA sont indispensables mais difficiles et n'échappent pas au problème classique de confusion par la population locale et à la diversité des politiques des ONG à l'égard des casques bleus. Ces politiques présentent une gamme extrêmement variée qui va de l'absence de tout contact à la prestation de services opérationnels. La majorité des ONG se situent entre ces deux positions. Comme la MINUSCA doit « faciliter la délivrance de l'aide humanitaire », ³⁷ elle fournit plusieurs types de prestation aux acteurs humanitaires :

- Sécurisation de certains transports avec des escortes ;
- Sécurisation de certains sites humanitaires (bases, hôpitaux, etc.) ;
- Informations de sécurité ;
- Sécurisation des opérations humanitaires et fourniture d'assistance humanitaire en cas de dernier recours. Ainsi, à la fin octobre 2017 en application des lignes directrices civilo-militaires, la MINUSCA a sécurisé la fourniture d'aide à la population de Pombolo par des acteurs humanitaires et

³⁷ Conseil de Sécurité des Nations Unies, Résolution 2387 (2017), 15 novembre 2017.

fourni directement une assistance médicale. L'accès à cette localité où la MINUSCA dispose d'une base temporaire était jugé trop dangereux.



Fig.6. MINUSCA Presence, MINUSCA October 2017: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/dpko/MINUSCA.pdf>

Des lignes directrices civilo-militaires ont été agréées au bout de deux ans de discussion. OCHA est chargé de leur vulgarisation mais, d'une part, il n'existe pas de suivi de l'application de ces lignes directrices et, d'autre part, de l'aveu général, elles n'ont pas amélioré la relation entre la MINUSCA et les acteurs humanitaires. Selon certains interlocuteurs, leur signature est plus symbolique qu'autre chose. La relation entre la MINUSCA et les acteurs humanitaires est une relation trop centralisée à Bangui et qui est contrainte par les principes relativement antagonistes des organisations concernées. Si cette centralisation bureaucratique valable aussi bien pour la branche civile que militaire de la MINUSCA ne pose pas de problème en temps normal, elle peut vite se révéler handicapante en temps de crise. Dans ces cas, les chefs de bureau MINUSCA sur le terrain jouent un rôle extrêmement marginal, en se limitant à collecter les informations sécuritaires pour les transmettre à Bangui. Dernièrement, les cas de vidéo-conférences entre le terrain et la capitale organisées pendant que la base MINUSCA était sous les tirs n'ont pas été rares. Les ONG se retrouvent donc à gérer les situations de crise avec un interlocuteur incontournable mais en même temps dépourvu d'un vrai pouvoir décisionnel. En outre, le processus de coordination MINUSCA/ONG à Bangui n'est pas adapté au rythme d'une crise sécuritaire qui impose des décisions opérationnelles rapides. Par ailleurs, ce processus de coordination est jugé insatisfaisant de part et d'autre.

Si les Centrafricains sont en général capables de différencier les organisations humanitaires et les forces onusiennes, ils ne pensent pas qu'il s'agisse d'organisations indépendantes les unes des autres. L'intégration de la Coordination Humanitaire au sein de la MINUSCA génère encore plus de confusion. Alors

que la MINUSCA est vue comme « une organisation humanitaire armée »,³⁸ les ONG sont vues comme la branche humanitaire de la MINUSCA. A cela s'ajoute la similitude des actions menées par des ONG et par l'unité Affaires civiles de la MINUSCA dans certaines villes, surtout dans le cadre de la cohésion sociale et de la réconciliation. Ainsi, après l'attaque de la base d'une ONG à Batangafo, un groupe armé a envoyé une lettre d'excuse à la ...MINUSCA.

4.4. Pratiques d'adaptation

Avec les autorités centrafricaines :

Un comité interministériel de crise qui réunit gouvernement, MINUSCA, agences onusiennes et représentants des ONG vient d'être lancé sous les auspices de la Primature et de la Coordination Humanitaire: créé dans le but de construire un pont entre organisations internationales et les autorités centrafricaines en cas d'urgence, ainsi que pour encourager l'appropriation nationale des interventions planifiées, le comité a pour l'instant représenté plutôt l'espace pour les attaques du gouvernement contre les ONG ou les Nations Unies (pas toujours différenciées) que pour des discussions constructives et concertées sur la réponse aux crises.

Des missions conjointes UN/ONG/membres du gouvernement ont eu lieu récemment après des crises sécuritaires (Batangafo et Kaga Bandoro). Ces missions ont pour but d'afficher une volonté commune et d'élaborer une réponse commune face aux auteurs de troubles. Elles permettent de régler certains problèmes de coordination mais elles voient rarement les autorités nationales s'approprier des solutions identifiées pour résoudre les crises.

Recommandations pour améliorer les relations avec les autorités

- ◆ Pour intensifier la communication avec les autorités centrafricaines nationales et locales :
 - Participer à toutes les fora de coordination avec les autorités locales et nationales.
 - Transmettre chaque année les rapports d'activité des ONG en version papier aux autorités locales et nationales avec accusé de réception.
 - Inviter les autorités aux cérémonies de lancement des projets.
 - Demander des réunions trimestrielles du SPONG qui associerait le comité directeur du CCO et les représentants des ONG nationales.
- ◆ Pour améliorer la compréhension du système humanitaire au sein des autorités centrafricaines:
 - Systématiser les sessions de formation aux principes humanitaires et au système de coordination humanitaire faites par OCHA pour les préfets, sous-préfets et responsables des forces de sécurité nationale avant leur déploiement en province.
 - Informer les autorités locales (maires) sur les principes humanitaires et le fonctionnement du système de coordination humanitaire par OCHA.

³⁸ Cité dans Renouf J.S., « Pour une aide efficace et pérenne, l'accès humanitaire en République centrafricaine », monographie, Conseil Norvégien pour les Réfugiés, 2015.

- Récupérer et diffuser la grille tarifaire des *per diem* et autres frais de déplacements pour les fonctionnaires.
- Calculer les surcoûts du matraquage financier et administratif et mutualiser le recours aux avocats-conseils.
- Elaborer une étude sur le règlement par l'administration et les tribunaux des principaux contentieux des ONG en Centrafrique pour identifier les incohérences et faire un plaidoyer auprès des autorités.
- Continuer de demander au gouvernement de condamner les attaques contre les humanitaires.

Avec la société civile :

Plusieurs organisations internationales (ONG et agences onusiennes) qui travaillent avec des structures centrafricaines ont leur propre système d'évaluation de ces partenaires. Ces systèmes d'évaluation leur permettent de les classer en fonction de leurs forces et faiblesses et d'identifier leurs risques et failles. Dans le cadre des partenariats, le coaching et le suivi financier serré (parfois fait sur une base mensuelle pour éviter les dépenses injustifiées) apparaissent comme des mesures indispensables. Par ailleurs, une analyse approfondie des organisations de la société civile a été lancée par Oxfam à la fin 2017.

Quelques structures centrafricaines bénéficient d'un appui structurel qui s'inscrit dans la durée et ne se limite pas à une logique de projet. Ainsi, grâce à ses partenaires du mouvement de la Croix-Rouge, la Croix-Rouge Centrafricaine dispose à la fois de renforcement de capacités propre à certains projets et d'un renforcement déconnecté de tout projet. Cela va de pair avec la mise à disposition de personnel expatrié et une coordination mensuelle à deux niveaux au sein du mouvement de la Croix-Rouge : réunion des chefs de mission (niveau stratégique) et réunion des chefs de programmes (niveau opérationnel).

Certaines agences onusiennes et ONGI ont exploré la piste des partenariats avec les réseaux confessionnels qui ont une bonne couverture du territoire centrafricain. Mais le résultat est jugé « mitigé ».

Certaines organisations centrafricaines disposent maintenant d'une expérience et d'une reconnaissance professionnelle suffisante pour s'engager dans la formation et fournit un appui technique à d'autres ONG locales.

Il convient de rappeler que, dans le cadre du Grand Bargain du sommet d'Istanbul, des engagements ont été pris pour le renforcement des capacités des ONG locales.³⁹

Recommandations pour passer de la sous-traitance au partenariat

- ◆ Développer une stratégie de formation des ressources humaines du secteur humanitaire centrafricain avec l'appui d'organismes de formation humanitaire. Cette tâche devrait être pilotée par OCHA en association avec les bailleurs intéressés.
- ◆ Distinguer clairement les ONG centrafricaines ayant des compétences humanitaires et celles ayant des compétences de développement communautaire afin d'éviter de demander aux unes de faire le travail des autres.

³⁹ « Sommet humanitaire mondial : gagnants et perdants », IRIN, 26 mai 2016.

- ◆ Développer des partenariats de long terme pour sortir de la logique de pure prestation de service et préparer la relève des ONG internationales par des organisations centrafricaines.

Avec la MINUSCA :

Les lignes directrices sur les escortes armées et la finalisation des lignes directrices civilo-militaires après deux ans et demi de travail vont dans le sens d'une clarification des rôles et relations entre la MINUSCA et les humanitaires.

Recommandations pour éviter la confusion

- ◆ Collecter systématiquement les cas de confusion entre les humanitaires et la MINUSCA ; organiser des réunions entre les ONG impliquées et MINUSCA pour analyser ces cas et prendre les décisions nécessaires pour en limiter les conséquences négatives.
- ◆ Vulgariser les lignes directrices civilo-militaires et en faire le suivi.
- ◆ En cas d'intervention humanitaire de dernier recours par la MINUSCA, préparer rapidement le remplacement de la MINUSCA par la prise en charge des besoins humanitaires par les ONG.
- ◆ Plaidoyer pour une décentralisation de la prise de décision aux Bureaux Terrain de la MINUSCA en cas de crise sécuritaire.
- ◆ Institutionaliser un canal d'échange unique entre ONG et MINUSCA : dans ce but, le CMCoord devrait être renforcé en rapidité et être plus efficace dans la transmission des informations pour éviter la duplication des chaînes de communication.

5. Environnement financier : plus d'argent, plus d'accès ?

5.1. État des lieux : une baisse tendancielle des financements humanitaires et quelques paradoxes financiers

Les besoins humanitaires en Centrafrique sont sous-financés. Ils l'ont été avant le coup d'État de 2013, quand les bailleurs ne savaient pas adapter leur réponse à une crise qui ne rentrait ni dans les critères de l'urgence ni dans ceux du développement. Ils l'ont été aussi durant la vague de violence sans précédent qui a ravagé le pays en 2013-2014, malgré la médiatisation de la crise, la mobilisation de la communauté internationale pour éviter le pire et le déclenchement du Niveau 3 (un mécanisme du système onusien qui permet de garantir le maximum de ressources et de financements, actif en RCA de décembre 2013 à juin 2015). Ils le sont encore et surtout aujourd'hui, suite à la myriade de nouvelles urgences humanitaires éparpillées partout juste au moment où le pays pensait être prêt à se tourner vers le relèvement. À l'exception remarquable des années 2014-2015, les appels humanitaires restent financés à hauteur de 30 et 40 pour cent.⁴⁰

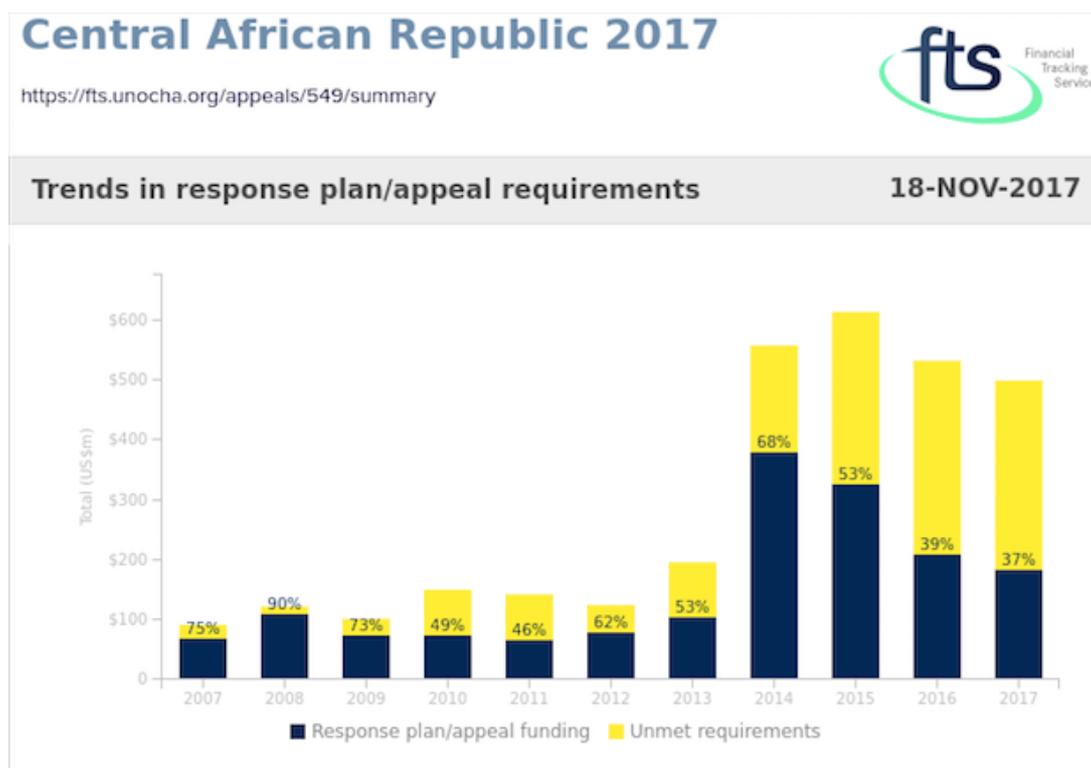


Fig.7. Trends in response plan/appeal requirements, FTS, November 2017: <https://fts.unocha.org/appeals/549/summary>

⁴⁰ « Central African Republic », Financial Tracking Service, 20 novembre 2017. <https://fts.unocha.org/countries/43/summary/2017>

Central African Republic 2017

<https://fts.unocha.org/appeals/549/summary>



Funding trends inside and outside the response plan/appeal

18-NOV-2017

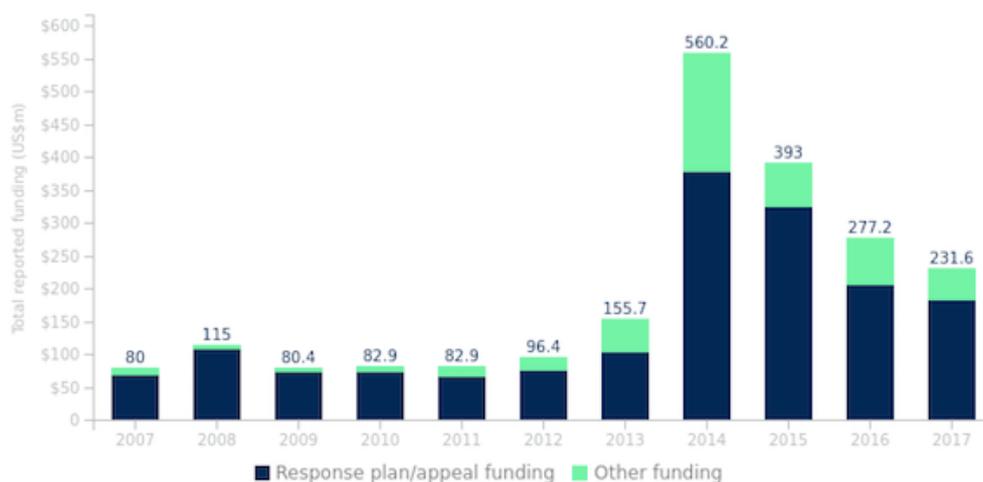


Fig.8. Funds trends inside and outside the response plan/appeal, FTS, November 2017: <https://fts.unocha.org/appeals/549/summary>

Les États-Unis (USAID)⁴¹ et la Commission européenne (ECHO)⁴² sont les principaux bailleurs humanitaires en Centrafrique. Dans les deux cas, les contributions ont atteint leur paroxysme en 2015-2016, pour ensuite se stabiliser en 2017 sur des montants plus modestes que les bailleurs comptent maintenir en 2018 (même si dans le cas d'ECHO pour une couverture géographique plus vaste). L'USAID a décaissé 79 millions de dollars en 2014, 83,9 millions de dollars en 2015, 77,9 millions de dollars en 2016, 79,7 millions de dollars en 2017 (jusqu'au 30 septembre). Pour sa part, ECHO a décaissé : 33 millions d'EUR en 2013, 23 millions d'EUR en 2015, 24 millions d'EUR en 2016, 15 millions d'EUR en 2017. L'allocation pour 2018 est fixée à 12,2 millions d'EUR avec possibilité d'augmentation.⁴³

⁴¹ « Central African Republic », USAID, 20 novembre 2017. <https://www.usaid.gov/central-africa-republic>

⁴² « ECHO : Central African Republic », Commission européenne, 20 novembre 2017.

https://ec.europa.eu/echo/where/africa/central-african-republic_en

⁴³ Réunion d'ECHO à Bruxelles le 29 novembre 2017. À noter qu'en 2018, 8 % du budget global d'ECHO, donc 1,6 milliards d'EUR, sera destiné à l'éducation en matière d'urgence.

Largest sources of response plan/appeal funding		
	Funding for response plan/appeal (US\$m)	As a share of overall funding to the response plan/appeal (%)
United States of America, Government of	47.7	26.3%
World Food Programme	21.2	11.7%
European Commission	16.8	9.3%
United Kingdom, Government of	16.0	8.8%
Central Emergency Response Fund	15.6	8.6%
Japan, Government of	10.4	5.7%
Germany, Government of	9.4	5.2%
Sweden, Government of	7.0	3.9%
Canada, Government of	7.1	3.9%
Ireland, Government of	5.9	3.2%

Fig. 9. Largest sources of response plan/appeal funding: <https://fts.unocha.org/appeals/549/summary>

Aux défis typiques d'une crise prolongée qui est sur le point de rentrer dans sa cinquième année de conflit s'ajoutent les restrictions d'accès dont nous avons parlé dans la première partie de cette étude : il est fort probable que les financements qui n'ont pas pu être décaissés en raison d'un manque d'accès ou de propositions alternatives ne seront pas renouvelés. En outre, si l'historique des financements démontre clairement que la RCA n'a jamais été privilégiée par les bailleurs, en 2017, les ONG se retrouvent aussi à payer les conséquences de certaines décisions précipitées. Il y a un an, à Bruxelles, les partenaires de la Centrafrique soutenaient les nouvelles autorités nationales dans l'adoption du Plan de relèvement et de consolidation de la paix (RCPCA). Absolument louable dans son but de cibler les causes structurelles de la crise, ce Plan a cependant échoué dans le pronostic (pourtant prévisible) d'une reprise des violences. Il résulte de la structure des financements que les ONG humanitaires ont des budgets assez modestes en RCA. Hormis MSF et le CICR, en 2017 seules trois organisations ont eu un budget qui s'approche aux 10 millions d'EUR (DRC, NRC et ACTED), alors que neuf ont pu compter sur un budget variant entre 5 et 10 millions d'EUR;⁴⁴ pour les autres, leur budget était inférieur à 5 millions d'EUR.

En outre trois paradoxes caractérisent la structure du financement de la crise centrafricaine :

- Le financement d'une crise humanitaire durable avec des financements de court terme ;
- La baisse du financement humanitaire alors que les besoins augmentent en phase d'approfondissement du conflit ;
- La disparité entre les financements humanitaires et les financements de relèvement.

Ces trois paradoxes mettent en évidence le fait que les financements ne sont pas adaptés à la dynamique de conflit mais sont plutôt déphasés par rapport à celle-ci.

⁴⁴ Notamment : ACF, IMC, Mercy Corps, Oxfam, Plan International, PU-AMI, World Vision, Croix-Rouge française et Croix-Rouge néerlandaise.

5.2. Impact sur l'intervention des ONG : quelles contraintes et quelles opportunités ?

Plus d'argent signifie-t-il plus d'accès ? Les réponses à cette question ont été les plus variées mais elles ont permis d'identifier trois sujets importants qu'ONG et bailleurs devraient prendre en compte dans leurs stratégies : la présence sur le terrain, la première réponse aux crises et le passage de l'urgence au relèvement précoce. Avant de les analyser dans le détail, une considération générale sur les conséquences des nombreuses attaques qui ont eu comme cible les ONG s'impose : même s'il n'existe pas de chiffres officiels, les pertes financières causées par les vols, les braquages et les pillages ont été énormes, surtout dans un contexte comme celui de la RCA où reconstruire des structures dans les zones lointaines du pays demande d'importants efforts financiers ainsi que logistiques. Par exemple, en raison du regain de violence dans sa zone d'intervention, une ONG estime avoir perdu 250 000 dollars de juillet à octobre 2017. Avoir des estimations globales de ce qui a été perdu, ainsi que du temps et des ressources nécessaires pour le remplacer, pourrait être extrêmement utile afin de chiffrer le coût de l'insécurité sur les budgets humanitaires et faire prendre conscience de cette réalité aux bailleurs et aux autorités centrafricaines.

Recommandation pour renforcer le plaidoyer auprès des bailleurs

Faire une estimation globale des pertes financières souffertes par les ONG en 2017, ainsi que des frais de support nécessaires pour être opérationnel dans un contexte comme celui de la RCA, afin de faire prendre conscience du coût de l'insécurité aux bailleurs et aux autorités centrafricaines.

Tout d'abord, le fait de garder une présence sur le terrain malgré l'insécurité représente de plus en plus une circonstance décisive pour pouvoir avoir accès aux populations en besoin d'aide humanitaire dans les zones les plus éloignées. D'ailleurs, certains bailleurs ont été clairs sur le fait que dans leurs stratégies ils donneront la priorité aux ONG capables de « *stay and deliver* ». ⁴⁵ De ce fait, des financements pour reconstruire les structures endommagées, ou pour renforcer la sécurité passive des bases, sont sans doute un atout important pour donner aux organisations plus de chances de conserver une présence sur le terrain. Dans le même sens, renforcer les capacités des ONG dans l'analyse du contexte sécuritaire et dans les stratégies d'engagement avec les groupes armés — soit avec du personnel expérimenté additionnel, soit avec des formations — peut aider à réduire considérablement les risques d'être pris comme cible.

Ensuite, la capacité à donner une première réponse appropriée et dans des délais acceptables est fondamentale dans le scénario actuel, c'est-à-dire une crise humanitaire durable avec des pics de violence dans certaines parties du territoire qui touchent des populations très peu nombreuses mais extrêmement vulnérables. L'outil phare dans ce cas-là est le Mécanisme de réponse rapide (RMM), un système qui, sous le leadership de l'UNICEF, a pour but de coordonner les alertes, les évaluations et les réponses dans les domaines des biens non-alimentaires (NFI, Non-Food Items, dans l'acronyme anglais) ainsi que de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement. D'un côté, les ONG craignent l'impact d'une réduction des financements sur le fonctionnement de ce mécanisme et soulignent comment des fonds additionnels pourraient en améliorer les capacités opérationnelles, par exemple avec l'achat d'un hélicoptère qui puisse rejoindre les zones les plus lointaines, ou de nouveaux avions UNHAS qui aient une capacité de fret supérieure. La crise du sud-est a mis en évidence le manque de financement pour intervenir par voie aérienne alors que les groupes armés ont rendu très dangereux et lent l'accès par la route, notamment en détruisant les ponts et en attaquant les convois. D'un

⁴⁵ « Engage to stay and deliver : Humanitarian Access in the Central African Republic », Norwegian Refugee Council, 2015.

autre côté, les bailleurs se plaignent du fait que les financements sont disponibles mais que ce sont les propositions novatrices qui manquent : soit en ce qui concerne le contenu de l'assistance délivrée (par exemple, en incluant des distributions de nourriture), soit pour les modalités de mise en oeuvre des interventions (par exemple, une équipe d'urgence pays). Certains des interviewés ont au contraire remarqué la manière dont le RRM reçoit une attention disproportionnée au détriment de la capacité de réponse d'urgence de chaque ONG et des phases successives de l'intervention.

Recommandations pour améliorer la réponse d'urgence

- ◆ Sans négliger la capacité de réponse d'urgence de chaque ONG dans sa zone d'intervention, aller vers la création d'un mécanisme-pays d'intervention rapide unique sur le modèle du RRM, notamment: assurer des financements appropriés; élargir les domaines d'intervention, en incluant par exemple l'assistance alimentaire et sanitaire; envisager des modalités d'implémentation novatrices à approuver cas par cas, surtout dans les zones d'accès (sécuritaire ou logistique) difficile; consolider le passage entre les différentes phases, de l'évaluation à la première réponse au suivi dans les mois successifs.
- ◆ Au moment de la rédaction des projets, prévoir un budget spécifique pour renforcer la sécurité passive des bases et des bureaux des ONG.
- ◆ Se doter de drones pour effectuer des reconnaissances aériennes.
- ◆ Augmenter les capacités de transport aérien (hélicoptère ou avion de transport de fret) afin de pouvoir intervenir en urgence dans les zones inaccessibles par la route. Les bailleurs humanitaires devraient prévoir une enveloppe financière spécialement dédiée au transport aérien pour les réponses d'urgence. Le Humanitarian Country Team serait l'instance de décision pour la mobilisation de cette enveloppe.

Les bailleurs (et notamment l'Union Européenne) encouragent de plus en plus une modalité particulière de travail : le consortium entre ONG. Cela correspond à une volonté de rationalisation du travail humanitaire dans un contexte où il y a environ une cinquantaine d'ONG internationales mais aussi au souci d'alléger la charge d'instruction et de suivi des projets pour les bailleurs. ECHO, le Fonds Bekou et USAID financent des consortiums en RCA. Cette incitation au travail en équipe est souvent décrite comme plus économique et plus efficace pour couvrir la diversité des besoins dans un grand territoire. Toutefois, certains avantages du consortium sont exagérés et les conditions de bon fonctionnement d'un consortium ne sont pas toujours réunies. Si au niveau des achats un consortium peut permettre des économies d'échelle, en revanche il permet rarement de réduire les coûts d'intervention des ONG car il y a un effet de duplication des coûts des services administratifs et à cela s'ajoute le coût de la coordination des membres du consortium.

Des consortiums ont rencontré des difficultés de fonctionnement et leur structure de coordination interne a dû être repensée. On peut considérer que les ONG sont en phase d'apprentissage et qu'elles appréhendent progressivement les conditions nécessaires au bon fonctionnement d'un consortium. Un atelier de retour d'expérience pourrait les aider à formaliser leur compréhension et stratégie de travail en consortium.

Recommandations pour améliorer les consortiums

- ◆ Encourager les consortiums basés sur la complémentarité des compétences et non uniquement sur la complémentarité géographique.
- ◆ Organiser un atelier de retour d'expérience sur le travail en consortium.
- ◆ Vérifier que les conditions de bon fonctionnement du consortium (fonction de coordination bien acceptée, complémentarité des compétences, compréhension partagée du projet et des risques, accord sur la répartition des coûts financiers, etc.) soient bien réunies.

Finalement, les stratégies de financement des principaux bailleurs jouent un rôle clé dans ce qui a été durant des années le casse-tête du contexte centrafricain, c'est-à-dire comment construire un pont entre l'urgence et le développement dans un pays où les besoins humanitaires et structurels sont également énormes. Il est intéressant de remarquer qu'au cours des années le problème a subsisté, mais l'espoir de le résoudre avec un mécanisme de financement adapté a presque disparu. Ce mécanisme aurait dû être incarné par le Fonds Bekou,⁴⁶ le fond fiduciaire de l'Union européenne créé en juillet 2014 avec un peu plus de 64 millions d'EUR qui, en trois ans, est parvenu à presque tripler ses contributions.⁴⁷ Lors des entretiens, le seul succès cité de transfert du financement de l'urgence au financement du relèvement a été celui du projet médical d'Alima à Boda qui a été progressivement transféré de ECHO à Bekou.

Financé avec 230 millions d'EUR pour la période 2017-2019, le Fonds Bekou reste aujourd'hui un des seuls instruments de financement du relèvement précoce, surtout dans le domaine de la santé, du genre et de la sécurité alimentaire. Néanmoins, ses procédures allégées paraissent encore trop lourdes pour beaucoup d'ONG, ainsi que la nécessité de former des consortiums avec des organisations locales. Dans un rapport récent,⁴⁸ la Cour des Comptes Européenne signale que le Fonds Bekou n'est pas réussi à s'élever à « un mécanisme de coordination permettant à la communauté internationale de contribuer efficacement et de manière coordonnée à la stabilisation de la RCA », en manquant d'influence sur la coordination entre les autres donateurs. Sur la même ligne, la Cour ajoute que la transparence et la rapidité dans la gestion des fonds devrait être améliorées. En outre, certains des interviewés soulignent qu'aller à la recherche d'outils ou de financements spécifiques pour combler le vide entre l'urgence et le développement n'amène qu'à un double étiquetage, alors que nombreuses interventions qui pourraient rentrer dans le cadre du relèvement précoce sont finalement financées avec des fonds humanitaires. L'opinion générale est donc que dans le contexte centrafricain la flexibilité des financements — notamment en termes de disponibilité, de durée et d'adaptabilité — reste bien plus significative que leur appellation pour garantir aux ONG l'accès et leur intervention pertinente.

Il convient de noter qu'alors que la crise centrafricaine s'approfondit et que la perspective d'une sortie de crise rapide s'éloigne, la pertinence de la répartition des fonds humanitaires et des fonds de relèvement peut être questionnée, notamment au niveau de l'UE. Les financements que les bailleurs européens ont disponibilisé pour le relèvement atteignent dix fois le montant de leurs financements humanitaires, mais ce sont les besoins humanitaires qui augmentent !

⁴⁶ « Bekou Trust Fund », Commission européenne, 20 novembre 2017. https://ec.europa.eu/europeaid/bekou-trust-fund-introduction_en

⁴⁷ Notamment : 64 millions d'EUR en 2014, 113 millions d'EUR en 2015, 173 millions d'EUR en 2016.

⁴⁸ Cour des Comptes Européenne, « Le fonds fiduciaire Békou de l'UE pour la République centrafricaine : un début chargé d'espoir malgré quelques insuffisances », septembre 2017.

Recommandations pour adapter les financements au contexte d'une crise humanitaire durable

- ◆ Substituer à l'approche projet de 6 mois à un an une approche accord cadre de 3 ans entre une organisation humanitaire et un bailleur. Cet accord-cadre fixerait des objectifs d'assistance humanitaire, des zones d'interventions prioritaires et un montant financier. Dans le cadre de cet accord, avant chaque année, l'organisation humanitaire présenterait au bailleur son plan d'action pour l'année X et ce dernier pourrait être discuté et amendé. Cet accord-cadre permettrait à l'organisation humanitaire d'avoir un horizon de financement plus long et une plus grande flexibilité temporelle dans la gestion de son enveloppe financière. Cela permettrait aussi de réduire la charge administrative au profit du suivi et de la qualité de mise en oeuvre.
- ◆ Faire un plaidoyer auprès des bailleurs pour qu'ils prennent en compte la durée d'implantation d'une ONG dans une zone lors de l'attribution des financements.
- ◆ Faire un plaidoyer conjoint auprès des bailleurs pour l'allongement de la durée des financements humanitaires et la rédaction de formats communs aux grands bailleurs pour les propositions de projet.
- ◆ Faire un plaidoyer pour un rééquilibrage des fonds humanitaires et des fonds de relèvement au profit des premiers.

6. Environnement logistique et ressources humaines

6.1. État des lieux : une logistique d'intervention coûteuse et parfois trop lente

La Centrafrique est un pays à faible densité (6,1 hab/km²) dont la superficie est légèrement supérieure à la superficie de la France métropolitaine, soit 622 984km². C'est un pays sans infrastructures de transport, ce qui renchérit considérablement les coûts d'intervention. Seuls 10% du réseau routier sont goudronnés. Il s'agit de la route nationale n°1 qui relie la capitale, Bangui, à la frontière camerounaise (Garoua Boulai) et constitue la principale voie d'approvisionnement du pays. Un seul tronçon de cette route (Baoro-Bouar) n'est pas goudronné. En raison de son caractère stratégique, cette route a fait l'objet de mesures de sécurisation par l'opération militaire française Sangaris d'abord et par la MINUSCA ensuite. Compte-tenu de la persistance du risque de banditisme, la MINUSCA organise des escortes pour les convois de transporteurs routiers qui empruntent cette route.

Le reste du réseau routier centrafricain est en ruines. Par ailleurs, la saison des pluies rend une partie du pays injoignable par les pistes (comme dans le cas de la Vakaga). A ces contraintes climato-physiques s'ajoutent les barrières illégales qui sont une pratique généralisée en Centrafrique et renchérisse le coût du transport⁴⁹ et le banditisme, qui préexistaient à la crise et rendent dangereuses de nombreuses voies de circulation.

Dans certaines régions, la crise a augmenté les difficultés (voire l'impossibilité) du transport par la route. Dans le sud-est, depuis mai 2017, les groupes d'auto-défense ont pris l'habitude de détruire les ponts pour entraver l'intervention des troupes de la MINUSCA et, du même coup, celle des humanitaires. Les infrastructures de transport ne sont pas les seules à être ciblées et endommagées : les infrastructures de communication téléphonique le sont aussi dans le sud-est.

Tous ces facteurs contribuent à des coûts logistiques élevés avec une part substantielle affectée au budget transport. Les « support cost » (constitués en grande partie par des coûts logistiques) représentent en moyenne entre 30 et 50 % du budget des programmes des organisations humanitaires. Ils peuvent même dépasser les 50% lorsqu'il s'agit d'opérations dans les périphéries du pays. Selon une ONG qui a procédé à une analyse détaillée de ses coûts de transports dans sa zone d'intervention, ceux-ci varient entre 7,5 et 12,5 dollars par km.

La problématique du coût a des incidences en termes de délais d'intervention humanitaire. L'éloignement géographique combiné au coût du transport allongent les temps d'intervention des organisations humanitaires. Ainsi l'arbitrage entre une intervention aérienne rapide mais coûteuse et une intervention par la route lente mais moins coûteuse se fait au détriment de la rapidité d'intervention. Au moment de l'écriture de ce rapport, la question d'une intervention à Mobaye, une ville située à 300 km de Bangui, soulevée par une ONG se pose depuis un mois sans avoir reçu de réponse.

⁴⁹ Les transporteurs qui travaillent pour les ONG paient souvent aux barrières malgré les instructions. Voir «The Politics of Pillage: the Political Economy of Roadblocks in the Central African Republic », International Peace Information Service & Danish Institute for International Studies, novembre 2017.

6.2. Pratiques d'adaptation : mutualisation de certains services logistiques

Face à l'importance des coûts d'intervention, la division du travail et de certaines fonctionnalités techniques a permis de réduire certains coûts logistiques. Les fonctions de stockage et de transport sont ainsi partiellement mutualisées en Centrafrique. A Bangui, Première Urgence-Aide Médicale Internationale (PU-AMI) a développé depuis 2014 des capacités de stockage collectives auxquelles recourent actuellement une vingtaine d'ONG partenaires. PU-AMI est passé au stockage réfrigéré pour médicaments, pratique un taux de recouvrement des coûts à 20 % et effectue une analyse des capacités de stockage et de gestion des stocks ainsi que des formations à Alindao à la demande de certains partenaires humanitaires. PU-AMI s'engage dans le développement de cette compétence spécifique parmi des partenaires humanitaires qui en ont besoin en province.

En termes de division du travail logistique, les fonctions transport et stockage vont de pair. UNHAS fournit un service de transport aérien essentiel pour les ONG en RCA (personnel et petit fret) et Handicap International (HI) a mis en place un premier hub logistique à Bambari qui a commencé à fonctionner depuis le début de l'année 2017. Un second hub sera mis en place dans l'ouest de la RCA à Bossangoa. Grâce à la mutualisation du transport routier, HI permet de faire faire aux ONG et aux agences onusiennes des économies sur l'acheminement et d'améliorer la gestion des risques de transport par rapport aux transporteurs privés qui peuvent parfois prendre des risques inconsidérés. Sur ce point, HI travaille avec INSO et le réseau d'information des transporteurs. 27 ONG et des agences onusiennes recourent à ce service. Après avoir été gratuit pour les ONG, HI est maintenant passé au recouvrement partiel des coûts.

Recommandations pour réduire les délais et les coûts d'intervention

- ◆ Financer la création dès le début 2018 d'un second hub logistique dans une des villes de l'ouest de la Centrafrique.
- ◆ Prépositionner du matériel d'urgence dans les hubs logistiques et développer la compétence de gestion des stocks parmi les partenaires humanitaires intéressés.

6.3. État des lieux: un déficit de ressources humaines

Dans de nombreux entretiens, le problème des ressources humaines a été mis en exergue par les responsables d'ONG. Les organisations humanitaires éprouvent des difficultés pour recruter et garder du personnel national *et* international compétent et expérimenté. Au niveau du personnel international, la mauvaise image de la Centrafrique aboutit à des recrutements de cadres peu expérimentés et un taux de turn-over élevé, causé aussi par une pression (opérationnelle et sécuritaire) permanente qui génère stress et burn-out. En outre, coordination, représentation et recherche constante des financements imposent la présence des cadres des ONG dans la capitale, au détriment de leur disponibilité sur le terrain pour soutenir les équipes à négocier l'accès et gérer les activités.

Au niveau du personnel centrafricain, il s'avère difficile de trouver des compétences techniques. Le déficit est particulièrement sérieux parmi les personnels de santé qui sont très recherchés par les ONG

médicales. En général, faute de compétences, les recrutements locaux en province ne sont possibles que pour le personnel le moins qualifié (gardiens et chauffeurs); les autres Centrafricains déployés en province sont souvent recrutés à Bangui, ce qui ne manque pas de susciter un ressentiment dans la population locale prompte à accuser les ONG “d’amener des gens d’ailleurs” et de “ne pas employer les fils du pays”.⁵⁰ Par ailleurs, le personnel centrafricain des ONG est aussi affecté par un fort turn-over qui s’explique par l’augmentation de la demande sur le marché du travail humanitaire et la concurrence des salaires offerts par les Nations Unies. Une des conséquences de ce turn-over est le manque de connaissance du contexte d’intervention et de ses acteurs.

6.4. Pratiques d’adaptation : déploiement temporaire de personnel d’urgence

Lorsque la crise centrafricaine a été catégorisée en Niveau 3 par les Nations Unies (2013-15),⁵¹ les agences onusiennes et les ONG humanitaires ont déployé du personnel supplémentaire spécialisé dans les situations de crise. Ce personnel a quitté le pays avant la fin de l’état de Niveau 3. Si certaines ONG ont conservé une capacité de réaction d’urgence en interne, cela n’est pas systématique. Le développement de nouvelles urgences humanitaires en 2017 a mis en évidence le besoin d’augmenter la capacité de réaction d’urgence et certaines ONG ont déjà réagi en développant/renforçant la formation de leur personnel national et international aux réponses d’urgence. De même si certaines ONG disposent de psychologues pour aider leur personnel traumatisé par les violences, cela n’est pas systématique.

Recommandations pour renforcer les compétences du personnel, le fidéliser et assurer leur prise en charge psychologique

- ◆ Développer la formation du personnel national aux réponses d’urgence.
- ◆ S’assurer d’avoir du personnel d’encadrement expérimenté, en prévoyant des conditions contractuelles (vie d’équipe) et salariales adéquates à l’expérience requise et ne pas proposer de contrat de moins d’un an.
- ◆ Mutualiser la prise en charge du personnel humanitaire par un psychologue en cas de crise (recruter un ou plusieurs psychologues qui serviront plusieurs ONG).

⁵⁰ Entretiens de l’auteur avec des acteurs de la société civile, Bouar, août 2017 et Bria, novembre 2017.

⁵¹ La référence Niveau 3 représente le plus haut niveau sur l’échelle de l’urgence.

7. Tableau récapitulatif des recommandations

Thématique	Objectif	Proposition
Environnement sécuritaire	<i>Améliorer la compréhension du contexte sécuritaire</i>	Améliorer la compréhension des dynamiques sécuritaires, en incluant plus d'indicateurs dans les collectes de données faites par INSO et par les ONG, notamment: le nombre d'organisations présentes dans l'arrière-pays; le nombre et la localisation de leur personnel national et international; le nombre et la typologie des mouvements effectués sur les axes, ainsi que leur répartition géographique
	<i>Améliorer la préparation des ONG aux risques de sécurité</i>	Faire un mapping de la composition ethnico-religieuse du personnel des ONG et éventuellement adapter le recrutement en fonction des zones d'intervention.
		Elaborer un arbre de sécurité ONG / UN / MINUSCA dans chaque zone sensible.
		Prévoir un responsable sécurité international dans l'organigramme de chaque ONG.
		Continuer à former le personnel national des ONG sur les principes humanitaires.
	<i>Améliorer les réactions en cas d'incident</i>	Tirer les leçons apprises chaque fois que les incidents sont retenus graves et/ou touchent l'ensemble des ONG. Les résultats de l'analyse devraient être ensuite partagés avec toutes les organisations exposées — par activités ou zone géographique — aux mêmes risques, en assurant la plus grande confidentialité dans le traitement des informations sensibles.
		Développer la pratique des bases de regroupement en cas de risque sécuritaire.
		Au niveau de la communication interne, renforcer les canaux d'échange entre le terrain et la capitale, surtout en cas d'incidents collectifs.
		Au niveau de la communication publique, concevoir une stratégie commune de communication pour répondre aux rumeurs diffusées parmi la population locale et expliquer les principes humanitaires ainsi que les activités des ONG.

		Après l'évacuation d'une zone/localité pour des raisons de sécurité, énoncer clairement les conditions rendant possible un retour et une reprise d'activité pour toutes les ONG qui sont parties.
	<i>Améliorer le système de coordination et communication</i>	Mettre en place des moyens de communication des infos de sécurité (canal commun handset, whatsapp, skype, etc.)
		Elaborer un protocole de confidentialité des informations de sécurité.
		Eviter la présence des ONG nationales et des membres des forces de sécurité dans les réunions concernant des informations sécuritaires (par exemple, le Forum humanitaire et le CMCoord) et créer un système d'alerte (par exemple, une mailing list/ou des messages par texto) destiné spécifiquement aux ONG nationales.
	<i>Améliorer le plaidoyer sur l'accès humanitaire</i>	Reconsidérer la communication relative aux limitations de l'accès humanitaires, en tournant les messages en positif: les limitations d'accès pourraient être présentées comme un défi croissant auquel les organisations humanitaires répondent avec des moyens limités, en mettant l'accent sur le fait que plus de ressources financières peuvent parfois garantir plus d'accès.
	<i>Améliorer l'engagement avec les groupes armés</i>	Investir sur les stratégies d'engagement avec les groupes armés afin de récupérer au sein des ONG une expertise cruciale pour garantir l'accès humanitaire dans les zones éloignées du pays. Chaque ONG devrait: (1) créer un mapping des acteurs armés dans la zone, incluant le curriculum vitae des leaders principaux, leurs affiliations dans la société locale et l'historique de leurs relations avec l'ONG; (2) rencontrer régulièrement les acteurs armés principaux dans le secteur de compétence pour leur expliquer les activités de l'organisation et répondre à leur questions; (3) rencontrer régulièrement tout membre de l'élite locale ou de la société civile qui puisse avoir une influence sur les acteurs armés. Pour éviter les effets du turn-over, toutes ces informations et relations devraient faire l'objet d'une passation rigoureuse entre le responsable de projet entrant et le sortant. Un rapport des activités d'engagement amenées au niveau local devrait être partagé avec Bangui et le siège pour les impliquer dans l'amélioration de la stratégie.
		Faire des missions conjointes inter-ONG dans les zones sensibles quand associer expérience et expertise différentes peut faciliter l'accès.

		<p>Informier et former le personnel des ONG sur la conduite à tenir face à un groupe armé. NSO pourrait organiser des formations régulières sur les stratégies de communication et d'engagement avec les acteurs armés.</p>
Environnement légal	<i>Eviter le durcissement du cadre juridique des ONG</i>	<p>Elaborer un plaidoyer relatif à la nouvelle loi sur les ONG, en spécifiant notamment: l'impact des lourdeurs administratives sur l'opérationnalité des organisations; les conséquences opérationnelles et sécuritaires d'une violation des principes d'indépendance et d'impartialité; l'exigence de conjuguer le respect de la souveraineté étatique avec la facilitation de la fourniture de l'aide humanitaire. Le plaidoyer devrait aussi être complété par une analyse détaillée des acteurs qui pourraient avoir une influence dans la modification et l'approbation finale du projet de loi.</p>
		<p>Préparer minutieusement et collectivement l'éventuelle audition à l'Assemblée Nationale sur le projet de loi, car il s'agit d'une opportunité unique non seulement pour faire passer les messages sur le texte législatif, mais aussi pour sensibiliser les députés sur les principes humanitaires ainsi que sur le travail des ONG.</p>
Environnement politique	<i>Améliorer les relations avec les autorités centrafricaine</i>	<p>Participer à toutes les fora de coordination avec les autorités locales et nationales</p>
		<p>Transmettre chaque année les rapports d'activité des ONG en version papier aux autorités locales et nationales avec accusé de réception.</p>
		<p>Inviter les autorités aux cérémonies de lancement des projets.</p>
		<p>Demander des réunions trimestrielles du SPONG qui associerait le comité directeur du CCO et les représentants des ONG nationales.</p>
		<p>Systématiser les sessions de formation aux principes humanitaires et au système de coordination humanitaire faites par OCHA pour les préfets, sous-préfets et responsables des forces de sécurité nationale avant leur déploiement en province.</p>
		<p>Informier les autorités locales (maires) sur les principes humanitaires et le fonctionnement du système de coordination humanitaire par OCHA.</p>

		Récupérer et diffuser la grille tarifaire des per diem et autres frais de déplacements pour les fonctionnaires.
		Calculer les surcoûts du matraquage financier et administratif et mutualiser le recours aux avocats-conseils.
		Elaborer une étude sur le règlement par l'administration et les tribunaux des principaux contentieux des ONG en Centrafrique pour identifier les incohérences et faire un plaidoyer auprès des autorités.
		Continuer de demander au gouvernement de condamner les attaques contre les humanitaires.
	<i>Améliorer les relations avec les organisations de la société civile centrafricaine</i>	Développer une stratégie de formation des ressources humaines du secteur humanitaire centrafricain avec l'appui d'organismes de formation humanitaire. Cette tâche devrait être pilotée par OCHA en association avec les bailleurs intéressés.
		Distinguer clairement les ONG centrafricaines ayant des compétences humanitaires et celles ayant des compétences de développement communautaire afin d'éviter de demander aux unes de faire le travail des autres.
		Développer des partenariats de long terme pour sortir de la logique de pure prestation de service et préparer la relève des ONG internationales par des organisations centrafricaines.
		Partager les méthodologies d'évaluation et d'audit des partenaires locaux.
	<i>Améliorer les relations avec la MINUSCA</i>	Collecter systématiquement les cas de confusion entre les humanitaires et la MINUSCA ; organiser des réunions entre les ONG impliquées et MINUSCA pour analyser ces cas et prendre les décisions nécessaires pour en limiter les conséquences négatives.
		Vulgariser les lignes directrices civilo-militaires et faire le suivi de leur application (OCHA).
		En cas d'intervention humanitaire de dernier recours par la MINUSCA, préparer rapidement le remplacement de la MINUSCA par la prise en charge des besoins humanitaires par les ONG.

		<p>Faire un plaidoyer pour une décentralisation de la prise de décision aux Bureaux Terrain de la MINUSCA en cas de crise sécuritaire.</p>
		<p>Institutionnaliser un canal d'échange unique entre ONG et MINUSCA : dans ce but, le CMCoord devrait être renforcé en rapidité et être plus efficace dans la transmission des informations pour éviter la duplication des chaînes de communication.</p>
Environnement financier	<i>Renforcer le plaidoyer auprès des bailleurs</i>	<p>Faire une estimation globale des pertes financières souffertes par les ONG en 2017, ainsi que des frais de support nécessaires pour être opérationnel dans un contexte comme celui de la RCA, afin de faire prendre conscience du coût de l'insécurité aux bailleurs et aux autorités centrafricaines.</p>
	<i>Améliorer la réponse d'urgence</i>	<p>Sans négliger la capacité de réponse d'urgence de chaque ONG dans sa zone d'intervention, aller vers la création d'un mécanisme-pays d'intervention rapide unique sur le modèle du RRM, notamment: assurer des financements appropriés; élargir les domaines d'intervention, en incluant par exemple l'assistance alimentaire et sanitaire; envisager des modalités d'implémentation novatrices à approuver cas par cas, surtout dans les zones d'accès (sécuritaire ou logistique) difficile; consolider le passage entre les différentes phases, de l'évaluation à la première réponse au suivi dans les mois successifs.</p>
		<p>Au moment de la rédaction des projets, prévoir un budget spécifique pour renforcer la sécurité passive des bases et des bureaux des ONG.</p>
		<p>Se doter de drones pour effectuer des reconnaissances aériennes.</p>
		<p>Augmenter les capacités de transport aérien (hélicoptère ou avion de transport de fret) afin de pouvoir intervenir en urgence dans les zones inaccessibles par la route. Les bailleurs humanitaires devraient prévoir une enveloppe financière spécialement dédiée au transport aérien pour les réponses d'urgence. Le Humanitarian Country Team serait l'instance de décision pour la mobilisation de cette enveloppe.</p>
<i>Améliorer les consortiums</i>	<p>Encourager les consortiums basés sur la complémentarité des compétences et non uniquement sur la complémentarité géographique.</p>	

		Organiser un atelier de retour d'expérience sur le travail en consortium.
		Vérifier que les conditions de bon fonctionnement du consortium (fonction de coordination bien acceptée, complémentarité des compétences, compréhension partagée du projet et des risques, accord sur la répartition des coûts financiers, etc.) soient bien réunies.
	<i>Adapter les financements au contexte d'une crise humanitaire durable</i>	Substituer à l'approche projet de 6 mois à un an une approche accord cadre de 3 ans entre une organisation humanitaire et un bailleur. Cet accord-cadre fixerait des objectifs d'assistance humanitaire, des zones d'interventions prioritaires et un montant financier. Dans le cadre de cet accord, avant chaque année, l'organisation humanitaire présenterait au bailleur son plan d'action pour l'année X et ce dernier pourrait être discuté et amendé. Cet accord-cadre permettrait à l'organisation humanitaire d'avoir un horizon de financement plus long et une plus grande flexibilité temporelle dans la gestion de son enveloppe financière. Cela permettrait aussi de réduire la charge administrative au profit du suivi et de la qualité de mise en oeuvre.
		Faire un plaidoyer auprès des bailleurs pour qu'ils prennent en compte la durée d'implantation d'une ONG dans une zone lors de l'attribution des financements.
		Faire un plaidoyer conjoint auprès des bailleurs pour l'allongement de la durée des financements humanitaires et la rédaction de formats communs aux grands bailleurs pour les propositions de projet.
		Faire un plaidoyer pour un rééquilibrage entre les fonds humanitaires et les fonds de relèvement au profit des premiers.
Environnement logistique, opérationnel et ressources humaines	<i>Réduire les délais et les coûts d'intervention</i>	Financer la création dès le début 2018 d'un second hub logistique dans une des villes de l'ouest de la Centrafrique.
		Prépositionner du matériel d'urgence dans les hubs logistiques et développer la compétence de gestion des stocks parmi les partenaires humanitaires intéressés.
	<i>Améliorer les ressources humaines</i>	Développer la formation du personnel national aux réponses d'urgence.

		<p>S'assurer d'avoir du personnel d'encadrement expérimenté, en prévoyant des conditions contractuelles (vie d'équipe) et salariales adéquates à l'expérience requise et ne pas proposer de contrat de moins d'un an.</p>
		<p>Mutualiser la prise en charge du personnel humanitaire par un psychologue en cas de crise (recruter un ou plusieurs psychologues qui serviront plusieurs ONG).</p>

8. Annexes

Liste des entretiens

Catégorie	Organisation	Nom	Fonction
ONG internationales	International Rescue Committee	Salma Ben Aissa	Directrice de programme adjoint
	International Rescue Committee	Mohamed Chikahoui	Chef de mission
	Mercy Corps	Rodolphe Moinaux	Chef de mission
	Action contre la Faim	Benjamin Vienot	Chef de mission
	International Medical Corps	Christian Mulamba	Chef de mission
	International Medical Corps	Dr Clarke	Directeur des opérations à Bria
	Catholic Relief Service	Christophe Droeven	Chef de mission
	Handicap International	Andrea Trevisan	Chef de mission
	Oxfam	Francis Ntessani	Chef de mission
	Oxfam	Noel Zigani	Chef de base à Bria
	Oxfam	Brice Assangbe	Gestionnaire du programme de renforcement de capacités
	Coopi	Lucien Amani	Chef de base à Bria
	MSF France	Fofana Diawari	Logisticien à Bria
	MSF Espagne	Caroline Ducarme	Chef de mission
	Première Urgence	Camille	Cheffe de mission
	Croix-Rouge Française	Hamidou Goubakoye	Coordinateur des opérations
	Comité International de la Croix-Rouge	Jean-François Sangsue	Chef de mission
	INSO	Diana Berger	Chef de mission adjoint

ONG nationales	Comité de coordination des ONG en RCA	Staderini Duccio	Coordinateur
	Groupe de travail de la société civile	Valérie Tanga	
	Jeunesse unie pour la protection de l'environnement et le développement communautaire	Alexis Lewis	Directeur exécutif
	Femmes leaders	Maimouna Voto	Présidente à Bria
	Espérance	Mahamat Nour de-Balmer	Chef de base à Bria
	Nouveau Développement Agricole	Ahmat Kadre	Chef de base à Bria
Bailleurs	ECHO	Patrick Wieland	Chef de bureau
	ECHO	Tigwende Serge Soubeiga	Assistant technique
	UE Fonds Bekou	Davide Stefanini	Gestionnaire
	AFD	Pascal Brouillet	Chef de bureau
	Banque Mondiale	Robert Bou Jaoude	Chef de bureau
	USAID	Scott Hocklander	Chef de bureau, basé à Kinshasa
	Ambassade des États-Unis	Todd Unterseher	Conseiller politique et économique
Nations Unies	OCHA	Karen Perrin	Chef de bureau adjoint
	OCHA	Daniel Ladouceur	Chef de bureau adjoint
	OCHA	Silke Banuelos-Kuang	CMCoord
	OCHA	Ali Abderahman Dawood	Représentant, bureau de OCHA à Bria
	MINUSCA	Kenny Gluck	Représentant spécial adjoint du Secrétaire général

	MINUSCA	Lcol Moussa Diop Mboup	Chef des opérations
	MINUSCA	Viola Giuliani	Analiste JMAC
	MINUSCA	Amédée Amah	Analiste UNDSS
	HCR	Magatte Guisse	Représentant assistant chargé des opérations
	PNUD	Najat Rochdi	Représentant résident, coordonnateur humanitaire
	OMS	Dr Jean-Richard Balo	Chef du sous-bureau à Bria
Acteurs étatiques	SPONG, ministère du Plan	Jean-Louis Pouninguinza	Coordonnateur
	Assemblée nationale	Karim Meckassoua	Président
Groupes armés	FRPC	Abdulaye Hissène	Général
	FRPC	Azor	Général
	UPC	Moussa	Porte-parole
	FRPC	Mahamat Ali	Général
Divers	Université de Bangui	Guy-Florent Ankogui-Mpoko	Professeur
	Bangui	Patrick Marconnet	Chef d'entreprise
	Quartier Issendele 1 de Bornou à Bria	Abdul Hissène	Chef de quartier
	Leader religieux de la mosquée centrale de Bornou à Bria		Imam
	Leader religieux de la mosquée du quartier Fadama à Bria		Imam
	Conseil des sages de Bria		Président
	Conseil de réconciliation de Bria		Président

Bibliographie

Articles

Barbelet V., *Central African Republic : addressing the protection crisis*, Humanitarian Policy Group Working Paper, Overseas Development Institute, novembre 2015.

Barrios C. *République Centrafricaine : Défis humanitaires, politiques et sécuritaires*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, octobre 2013.

Dorussen H., de Vooght M., *NGO Perceptions and Expectations of UN Peacekeeping*, University of Essex, 18 septembre 2017 (draft).

Haver K., *State of the Humanitarian System : Central African Republic field case study*, Humanitarian Outcomes, December 2014.

IRIN, *De brillantes idées pour améliorer l'humanitaire*, 17 août 2015.

Revue internationale de la Croix-Rouge, *Quels sont les défis futurs de l'action humanitaire ?*, Volume 93, 2011/3.

Livres

Carayannis T., Lombard L. ed., *Making Sense of the Central African Republic*, Zed Books, juillet 2015.

Lionel P., *République centrafricaine : douanes et corruption, causes de la déliquescence du pays ?* L'Harmattan, 2015.

Renouf J.S., *Pour une aide efficace et pérenne, l'accès humanitaire en République centrafricaine*, monographie, Conseil Norvégien pour les Réfugiés, 2015.

Van Brabant K., *Operational Security Management in Violent Environments*, Humanitarian Practice Network Good Practice Review 8, 2010.

Rapports

ACAPS, *Analyse des Besoins de la Crise en République centrafricaine*, janvier 2014.

CCO, *Private and Confidential NGO Policy Brief for UN Security Council Members ahead of the MINUSCA Mandate Renewal*, novembre 2017.

Cour des Comptes Européenne, *Le fonds fiduciaire Bêkou de l'UE pour la République centrafricaine : un début chargé d'espoir malgré quelques insuffisances*, septembre 2017.

Danish Refugee Council, *Situation de la Transhumance en République centrafricaine suite aux crises de 2013 et 2014*, janvier 2015.

FDFA, ICRC, OCHA, CDI, *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict*, Handbook on the International Normative Framework, décembre 2014.

ICVA, *The Role of the Deputy Humanitarian Coordinator*, an independent study, 2017.

International Rescue Committee, *Too Soon to Turn Away : Security, Governance and Humanitarian Needs in the Central African Republic*, juillet 2015.

International Peace Information Service & Danish Institute for International Studies, *The Politics of Pillage: the Political Economy of Roadblocks in the Central African Republic*, novembre 2017.

Médecins Sans Frontières, *République Centrafricaine : une crise silencieuse*, novembre 2011.

Médecins Sans Frontières, *République Centrafricaine : un pays abandonné à son sort ?*, juillet 2013.

Médecins Sans Frontières, *Analyse de l'impact, de l'adaptation aux risques et de la réponse aux besoins en République centrafricaine*, juillet 2014.

Norwegian Refugee Council, *Engage to stay and deliver: Humanitarian Access in the Central African Republic*, 2015.

OCHA, *Central African Republic Crisis and its Regional Humanitarian Impact*, 2014.

Oxfam, *Fresh analysis de la capacité humanitaire en République centrafricaine*, avril 2015.

United Nations, *Emergency Directors Mission in CAR : Summary Report*, octobre 2013.

United Nations, *International Peer Review : Response to the Crisis in the Central African Republic*, 23 mars 2014.

United Nations, *Country Specific Guidelines for Civil-Military Coordination between Humanitarian Actors and MINUSCA in the Central African Republic*, 3 octobre 2017.

Conseil de Sécurité des Nations Unies, Résolution 2387 (2017), 15 novembre 2017.

Documents du gouvernement centrafricain

Décret 06.155 du 10 mai 2006, « Décret portant sur l'application de la loi 02.004 du 21 mai 2002 régissant les organisations non gouvernementales en République centrafricaine ».

Projet de « Loi régissant les organisations non gouvernementales en République centrafricaine », février 2016.

Projet de « Loi régissant les organisations non gouvernementales en République centrafricaine », texte transmis à l'Assemblée nationale en juillet 2017.

Cette étude a été commandée par Mercy Corps et le Comité de Coordination des ONGI en République centrafricaine.

Au moment de la diffusion de cette étude, le CCO RCA compte 53 ONGI qui oeuvrent dans les domaines de l'aide humanitaire, au relèvement et au développement de la RCA : Action Contre la Faim (ACF), ACTED, Agence Humanitaire Africaine (AHA), Alliance For International Medical Action (ALIMA), Afrique Secours et Assistance (ASA), Avocats Sans Frontières - Belgique (ASF-B), Aviation Sans Frontières - France (ASF-F), Cap Anamur, Centre pour le Dialogue Humanitaire (CDH), Community Humanitarian Emergency Board International (COHEB), Coperazione Internazionale (COOPI), Catholic Organisation for Relief and Development Aid (CORDAID), Catholic Relief Services (CRS), Concern Worldwide (CWW), Danish Church Aid (DCA), Directaid, Agence des Musulmans d'Afrique (AMA), Danish Refugee Council (DRC), Emergency, Finn Church Aid (FCA), Fondation Hironnelle, Fondation Suisse de déminage (FSD), Humanité et Inclusion (HI), Invisible Children, International Medical Corps (IMC), International NGO Safety Organisation (INSO), Internews Network, INTERSOS, International Rescue Committee (IRC), Jesuit Refugee Service (JRS), Lutheran World Federation (LWF), Mercy Corps (MC), Medecins du Monde – France (MDM - F), The MENTOR Initiative (MI), Norwegian Refugee Council (NRC), OXFAM, Plan International, Programme de Développement ELIM (PRODEL), Première Urgence Internationale (PUI), Search For Common Ground, Solidarités International (SI), Tearfund, Triangle Génération Humanitaire (TGH), WarChild - United Kingdom (WC-UK), Welt Hungerhilfe (WHH), World Vision International (WVI) soit 45 membres actifs ainsi que 8 membres observateurs, à savoir Medecin Sans Frontiere – Belgium (MSF-B), Médecins Sans Frontière – Espagne (MSF-E), Médecins Sans Frontière – France (MSF-F), Médecin Sans Frontière – Hollande (MSF-H), Comité International Croix-Rouge (CICR), Croix-Rouge Française (CRF), Croix-Rouge Néerlandaise (CRN), Fédération International Croix-Rouge (FICR).