



INTERAGIR POUR AMÉLIORER L'AIDE HUMANITAIRE

L'ACCÈS HUMANITAIRE EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

NRC

NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL

Etude dirigée par
Dr Jean S. Renouf

Les nombreuses discussions engagées avec les personnes interrogées au cours de la mission réalisée en République centrafricaine constituent l'essentiel des sources utilisées pour la réalisation de cette étude. Nous leur exprimons notre reconnaissance pour le temps qu'elles nous ont accordé et pour la confiance qu'elles nous ont témoignée en partageant leurs analyses. Leur contribution nous a permis de mieux comprendre les enjeux de l'accès humanitaire en République centrafricaine, tant du point de vue de ceux qui apportent l'aide que des bénéficiaires, ainsi que du point de vue des autres acteurs présents dans le pays, comme les groupes armés et les forces internationales de maintien de la paix.

L'auteur tient également à exprimer ses chaleureux remerciements au personnel de NRC et à tous les collègues associés à l'organisation : leur soutien, leurs conseils et leur patience sans limite ont largement contribué à la réalisation de cette étude ! Nous espérons qu'elle sera à la hauteur des attentes suscitées par un tel projet. Tout a été mis en œuvre pour garantir l'exactitude et la pertinence des informations. L'auteur assume l'entière responsabilité des éventuelles erreurs, oublis ou autres défauts qui pourraient s'y trouver.

Mode officiel de citation

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

Photo de couverture : © Vincent Tremeau
Conception & mise en page : BakOS DESIGN

REMERCIEMENTS

Cette étude a été commandée pour apporter un éclairage sur la façon dont les différentes parties prenantes en République centrafricaine perçoivent les conditions qui facilitent ou qui, au contraire, entravent l'accès de la distribution de l'aide humanitaire ainsi que l'accès des populations affectées à l'aide qui est apportée. Son principal objectif est d'analyser comment ces populations perçoivent les problèmes liés à l'accès humanitaire et de confronter ses conclusions aux analyses des acteurs humanitaires sur l'accès.

La mission a été conduite en mars 2015 dans les régions de Bangui, Berberati, Carnot, Dekoa et Sibut. 689 personnes ont été interrogées, dont 581 dans des groupes de discussion et 108 lors d'entretiens individuel semi-structurés selon la méthodologie du projet *Listening*. Les participants ont été sélectionnés de façon à refléter la diversité en fonction de leur genre, de leur religion, de leur appartenance ethnique, et de leur éventuel statut de déplacé (déplacés internes, membres de communautés d'accueil ou rapatriés).

L'étude s'inscrit dans la continuité du travail entrepris par NRC sur les enjeux de l'accès humanitaire dans le monde. Elle a été financée par le gouvernement du Royaume-Uni et par le Ministère norvégien des affaires étrangères. Les points de vue qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du Royaume-Uni et du Ministère norvégien des affaires étrangères.



TABLE OF CONTENT

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	5
Recommandations	7
Les Défis de L'accès Humanitaire	8
Principales Conclusions	9
Conclusion	13
1 INTRODUCTION	14
2 MÉTHODOLOGIE	16
3 L'IMPACT DE LA CRISE SUR LA POPULATION CENTRAFRICAINE	22
4 COMMENT LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES SONT-ELLES PERÇUES EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE ?	24
5 COMMENT LA NOTION DE SÉCURITÉ EST-ELLE PERÇUE ?	32
6 QUELLE EST LA PERCEPTION DE L'ACCÈS HUMANITAIRE ?	36
7 QUEL RÔLE PEUVENT JOUER LES ACTEURS EN PRÉSENCE POUR AMÉLIORER L'ACCÈS ?	48
8 QU'EST-CE QUE « L'ACCEPTATION » ET QUEL IMPACT A-T-ELLE SUR L'ACCÈS ?	52
9 COMMENT LES PRINCIPES HUMANITAIRES SONT-ILS INTERPRÉTÉS ET COMMENT LES ACTEURS PENSENT QU'ILS PEUVENT AMÉLIORER L'ACCÈS ?	56
10 QUELS SONT LES FACTEURS QUI FAVORISENT L'ACCÈS HUMANITAIRE DES POPULATIONS ET DES ORGANISATIONS ?	60
11 CONCLUSION	66
Acronymes	67
Bibliographie	68

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

INTERAGIR POUR AMÉLIORER L'AIDE HUMANITAIRE

L'ACCÈS HUMANITAIRE EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

LES AGENCES HUMANITAIRES, LES ACTEURS DANS LE PAYS ET LES COMMUNAUTÉS LOCALES PARTAGENT LE MÊME CONSTAT : L'ACCÈS HUMANITAIRE EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE RESTE PROBLÉMATIQUE. ILS ONT CEPENDANT DES PERCEPTIONS DIFFÉRENTES SUR DES DÉFIS DE L'ACCÈS HUMANITAIRE.



Les humanitaires s'interrogent d'abord sur leur propre capacité de distribuer l'aide et les principales difficultés qu'ils pointent leur sont extérieures : elles sont d'abord liées à l'insécurité et aux obstacles physiques que rencontre l'action humanitaire. En revanche, les communautés évoquent les difficultés auxquelles elles sont confrontées pour accéder aux services humanitaires ainsi que le problème de la qualité de l'aide humanitaire. Elles reconnaissent les difficultés extérieures auxquelles les acteurs humanitaires sont confrontés, tout en pointant aussi les difficultés internes à leurs propres communautés et aux organisations humanitaires comme autant d'obstacles à l'accès aux services.

Qu'ils soient membres des communautés affectées, représentants des autorités locales ou combattants des groupes armés, tous les Centrafricains consultés pour la préparation de cette étude ont mis en avant le même message : « Humanitaires, impliquez-vous et écoutez-nous. C'est ainsi que l'accès humanitaire sera renforcé ».

C'est au gouvernement centrafricain et aux acteurs non-étatiques qui exercent leur contrôle sur le territoire qu'incombe au premier chef la responsabilité de protéger les populations civiles et de garantir leur accès aux services de base. Cette responsabilité implique de faciliter l'assistance humanitaire et de garantir la sécurité du personnel humanitaire. Pour autant, l'étude montre que les acteurs humanitaires peuvent renforcer leurs efforts pour améliorer l'accès.



RECOMMANDATIONS

AUX ORGANISATIONS HUMANITAIRES

AMELIORER LA COMMUNICATION

L'équipe humanitaire pays (EHP) de OCHA devrait, avec le soutien de la communauté humanitaire dans son ensemble :

- Lancer une campagne de sensibilisation « qui fait quoi et pourquoi » en direction des communautés et des acteurs armés, pour clarifier le rôle et de la responsabilité des organisations gouvernementales internationales, de l'ONU, des forces internationales de maintien de la paix, etc.
- Mettre en place un mécanisme conjoint de traitement des plaintes assorti de procédures fiables pour le dépôt de plaintes en toute sécurité, y compris les plaintes liées à des allégations de défaut de protection.

Les organisations humanitaires devraient renforcer et diversifier les voies de dialogue ouvertes avec les communautés afin de les toucher plus largement et de renforcer la confiance.

AMELIORER L'ACTION HUMANITAIRE GUIDÉE PAR DES PRINCIPES

Les organisations humanitaires devraient engager durablement et de façon proactive une stratégie d'acceptation, notamment en instaurant des voies de communications (directes ou indirectes) avec les groupes armés au niveau local.

L'équipe humanitaire pays (EHP) de OCHA devrait proposer des formations sur la mise en œuvre opérationnelle des principes humanitaires, sur les compétences requises en matière de communication et de négociation, sur la sensibilité aux conflits et sur l'obligation de ne pas nuire.

L'EHP devrait utiliser une approche unifiée pour négocier l'accès, qui devrait être suivie par tous les acteurs humanitaires.

AMÉLIORER LA RESPONSABILITÉ ET LA TRANSPARENCE

L'EHP devrait adopter un Code de conduite sur l'aide humanitaire afin de minimiser les risques de détournement de l'aide.

AUX PARTIES AU CONFLIT

Tous les acteurs armés devraient cesser immédiatement de se livrer à des attaques contre les populations civiles et faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations qui en ont besoin.

À LA POPULATION

La population de la République centrafricaine devrait continuer de soutenir l'action humanitaire, de s'impliquer auprès de ces acteurs pour renforcer la qualité de l'aide humanitaire, et de s'abstenir de perpétrer des actes de sabotage ou des attaques qui restreignent la capacité des acteurs humanitaires d'acheminer l'aide et d'accéder aux plus vulnérables.

AUX FORCES INTERNATIONALES DE MAINTIEN DE LA PAIX

RESPECTER UNE ACTION HUMANITAIRE GUIDÉE PAR DES PRINCIPES

Les forces internationales de maintien de la paix devraient s'engager à travailler de façon continue et transparente avec la communauté humanitaire, pour que les opérations qu'elles conduisent ne portent pas atteinte à l'impartialité, à la neutralité et à l'indépendance des organisations humanitaires.

Les forces internationales de maintien de la paix devraient veiller à ce que leur personnel s'abstienne de toute déclaration sur l'action humanitaire ou de présenter leurs actions comme des actions humanitaires.

AUX BAILLEURS INTERNATIONAUX

DES FINANCEMENTS FLEXIBLES ET UN ENGAGEMENT À LONG-TERME

Les bailleurs de fonds de l'action humanitaire devraient donner la priorité aux réponses humanitaires apportées en République centrafricaine. Leurs financements devraient être flexibles et suffisamment anticipés pour que les organisations humanitaires puissent faire face aux difficultés logistiques et sécuritaires. Ils devraient également mettre en place des projets pluriannuels pour couvrir les enjeux de la réconciliation et du retour.

Les bailleurs de fonds devraient encourager le dialogue avec leurs partenaires humanitaires sur la façon dont les fonds pourraient être alloués de façon à contourner les obstacles logistiques et sécuritaires auxquels ils sont confrontés.

LES DÉFIS DE L'ACCÈS HUMANITAIRE

DU POINT DE VUE L'ENSEMBLE DES ACTEURS INTERROGÉS

L'INSÉCURITÉ

Routes bloquées, fusillades, vols, exécutions, présence de groupes armés.

L'ACCÈS PHYSIQUE

Chemins de terre, ponts effondrés, intempéries, villages isolés, éloignement des points de distribution, moyens de transport et de communication limités.

LA CORRUPTION

Parmi les acteurs locaux et les humanitaires.

DES FINANCEMENTS LIMITÉS

La RCA, une crise « oubliée ».

LA PEUR RESSENTIE PAR LE PERSONNEL HUMANITAIRE

En raison de précédents incidents sécuritaires et du contexte.

DU POINT DE VUE DES ACTEURS HUMANITAIRES

LA DÉPENDANCE AUX PRODUITS HUMANITAIRES IMPORTÉS

Coûteuse en temps et en travail, avec des délais pouvant aller de 2 à 6 mois.

LA DIFFICULTÉ DE RECRUTER ET DE GARDER UN PERSONNEL COMPÉTENT

Non seulement le contexte en République centrafricaine est difficile, mais en outre il requiert un personnel doté à la fois de compétences opérationnelles et de compétences en français.

UNE COMPREHENSION INSUFFISANTE DU CONTEXTE PAR LE PERSONNEL HUMANITAIRE

En raison du manque d'expérience du personnel expatrié et du *turn-over* important parmi le personnel.

DES MESURES DE SÉCURITÉ INTERNES TROP RESTRICTIVES

Les lieux de destinations et les moyens de déplacement sont limités, essentiellement en raison du recours aux escortes armées, qui ne sont pas toujours disponibles et dont la présence affecte les relations du personnel humanitaire avec la population.

LES EXCÈS DE L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES EN AMONT

Le temps et les ressources que les acteurs humanitaires consacrent à rendre des comptes aux bailleurs de fonds et à leur siège les détournent des efforts qu'ils doivent déployer pour améliorer l'accès.

DU POINT DE VUE DE LA POPULATION AFFECTÉE

LE DÉTOURNEMENT DE L'AIDE DU AU COMPORTEMENT DES ORGANISATIONS HUMANITAIRES ET DE CERTAINES CATÉGORIES DE LA POPULATION

Ciblage inadéquat des interventions, suivi et évaluation insuffisants de la part des organisations humanitaires, évaluation trompeuse des besoins et désinformation délibérée de la population affectée.

L'INTERACTION INSUFFISANTE ENTRE LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES ET LA POPULATION AFFECTÉE

Les organisations humanitaires ne développent pas assez de relations avec les populations, qui laissent elles aussi passer des occasions de

s'impliquer parce qu'elles ne sont pas présentes au moment où les décisions sont prises, ou sont mal organisées.

L'INSUFFISANCE DES INFORMATIONS DONNÉES PAR LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES SUR LES LIEUX ET LES JOURS DE DISTRIBUTION

Les gens ne savent pas quand, ni où l'aide sera distribuée.

L'INCOMPÉTENCE ET LA CONCURRENCE ENTRE LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES

Les organisations humanitaires mettent en œuvre des projets de qualité médiocre et l'esprit de concurrence qui les anime fait obstacle à leur coordination dans la distribution de l'aide.

PRICIPALES CONCLUSIONS

1 L'INSÉCURITÉ EST UN FREIN À L'AIDE HUMANITAIRE ET À L'ACCÈS DES BÉNÉFICIAIRES À L'AIDE HUMANITAIRE

Dans leur majorité, les personnes interrogées ont indiqué à NRC qu'elles ne se sentaient toujours pas en sécurité, et ce malgré des améliorations réelles de la situation sécuritaire récemment. Ce sentiment d'insécurité est largement associé à la présence des groupes armés. Certains groupes de populations continuent d'être victimes de détention forcée et les minorités religieuses liées à certains groupes ethniques sont de plus en plus souvent la cible de persécutions et de menaces physiques. De plus, les populations les plus nécessiteuses voient leur liberté de mouvement gravement entravée. Elles n'ont pas la possibilité de s'installer ailleurs pour accéder à l'aide humanitaire dont elles ont besoin. De façon routinière, le personnel humanitaire local et international est victime d'intimidations ou de menaces violentes. Durant la seule année 2014, 12 travailleurs humanitaires ont été tués en République centrafricaine. Les bureaux et bases humanitaires continuent d'être pillés et les convois humanitaires sont régulièrement attaqués par des éléments de groupes armés ou par la population. Des convois ont également été délibérément empêchés d'atteindre les régions affectées par le conflit. Par conséquent, les organisations humanitaires sont souvent contraintes de conduire des arbitrages difficiles entre l'accès aux communautés et la sécurité de leur personnel. L'évolution de la situation sécuritaire les oblige souvent à interrompre leurs opérations et à déplacer leur personnel, ce qui perturbe leurs activités qui sont pourtant essentielles pour couvrir les besoins de base des bénéficiaires.

« La présence des organisations humanitaires ne nous apporte pas la sécurité. Elle nous expose encore plus aux groupes armés. Ils pensent que nous recevons beaucoup de choses, alors ils nous attaquent pour nous voler ».

Femme d'un groupe de discussion, Bangui

2 LA COMMUNAUTÉ HUMANITAIRE DÉFINIT LA NOTION D'ACCÈS HUMANITAIRE DE FAÇON ÉTROITE ET TROP CENTRÉE SUR SA PROPRE CAPACITÉ D'INTERVENTION

La notion d'accès humanitaire est généralement comprise à la fois comme l'accès par les populations à l'aide et à la protection et l'accès des organisations humanitaires aux populations. Pourtant, l'étude montre que les humanitaires en ont une vision très autocentrée, qui prend d'abord en compte leur propre capacité d'accéder aux populations. En revanche, les communautés perçoivent l'accès comme leur capacité d'accéder à l'aide ainsi que la qualité du service. Cela ne signifie pas forcément que les organisations humanitaires négligent entièrement cet aspect. Mais il ressort clairement de l'étude que le point de vue des bénéficiaires sur la question de l'accès (les bénéficiaires visés peuvent-ils utiliser ce qui leur est distribué et le service qu'il reçoive a-t-il une valeur ajoutée ?) n'est pas toujours pris en compte dans les débats et les réflexions autour de l'accès humanitaire.

« Le personnel a de plus en plus peur. Il y a certaines régions où ils ne veulent pas travailler parce qu'ils ont déjà vécu des incidents sécuritaires. La peur du personnel est un facteur qui limite l'accès, mais je peux le comprendre, parce que la violence est de plus en plus imprévisible ».

Chef de mission

« Oui, nous acceptons les humanitaires mais leurs chauffeurs devraient conduire moins vite quand ils traversent notre village ».

Groupe de discussion d'hommes, village de Guen



3 LES COMMUNAUTÉS ÉVOQUENT LES OBSTACLES À L'ACCÈS HUMANITAIRE DUS AU COMPORTEMENT DES COMMUNAUTÉS ELLES-MÊMES AINSI QUE DES ACTEURS HUMANITAIRES

En général, les populations sont reconnaissantes pour l'aide humanitaire reçue et elles reconnaissent que la distribution est perturbée par l'insécurité et les barrières naturelles. Mais pour expliquer les obstacles à la distribution de l'aide là où elle est le plus nécessaire, elles évoquent aussi la désorganisation, la lenteur, la sélection défectueuse des bénéficiaires, la partialité de la distribution et le détournement de l'aide. La plupart des personnes interrogées ont mis en cause la nature, la quantité et la qualité de l'aide humanitaire ainsi que le choix des bénéficiaires. A de nombreuses reprises, elles ont accusé les humanitaires de détournement de l'aide, citant des cas où ils auraient gardé une partie de l'aide pour la revendre ou la distribuer à leurs amis ou à leurs proches. Ces critiques ont été entendues dans tous les groupes de discussion et indépendamment du statut social, du genre et de l'appartenance ethnique ou religieuse des personnes interrogées. Les chercheurs de la mission sur le terrain ont même entendu parler de projets proposés par des organisations humanitaires et rejetés par les communautés. Les populations interrogées ont aussi souligné que certains comportements des communautés avaient un impact négatif sur l'accès humanitaire. Les exemples cités portent sur le manque d'implication pendant l'identification des bénéficiaires, les évaluations tronquées des besoins, le vol de l'aide et la mauvaise organisation des communautés.

4 LES COMMUNAUTÉS AFFECTÉES ONT LE SENTIMENT DE NE PAS ÊTRE ENTENDUES ET LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES NE SAVENT PAS BIEN COMMENT ELLES SONT PERÇUES

Les personnes interrogées ont évoqué un défaut constant de communication envers les communautés de la part de tous les acteurs internationaux. Elles sont nombreuses à penser qu'il serait vain de déposer une plainte officielle. Certaines sont résignées face à ces difficultés, mais une minorité non négligeable reconnaît que, si besoin, elle recourrait à la violence – y compris physique – contre les organisations humanitaires. Au sein de la communauté humanitaire, seules quelques personnes interrogées ont dit savoir comment leur organisation était perçue par les populations bénéficiaires de leurs activités. Apparemment, hormis quelques exceptions, les organisations humanitaires n'ont pas cherché à savoir comment elles étaient perçues.

« L'information ne circule pas entre les humanitaires et les populations et c'est pour cela que nous n'avons pas accès à l'aide humanitaire ».

Femme d'une communauté du village de Bokengue, Sibut

« La dernière distribution alimentaire, organisée par [nom de l'ONG] date du 2 février, mais elle n'était pas très réussie parce que la nourriture était déjà périmée ».

Groupe de discussion de femmes, Bangui



5 LES GROUPES ARMÉS VOUDRAIENT AVOIR PLUS DE RELATIONS AVEC LES ACTEURS HUMANITAIRES

Les miliciens antibalakas et ex-sélékas rencontrés par la mission ont souvent reproché aux organisations humanitaires de ne pas entretenir assez de relations avec eux. Ils y voient à la fois un affront et un signe que les organisations humanitaires leur sont hostiles alors même qu'elles se disent neutres et impartiales. De plus, des combattants interrogés par la mission ont déploré que, souvent, ils ne puissent pas bénéficier d'aide à cause de leur statut, et ce bien qu'ils estiment répondre aux critères de vulnérabilité. Ces griefs, ajoutés au reproche de ne pas être écoutés par les organisations humanitaires, contribuent à accroître les malentendus et les frustrations à l'égard de ces dernières. Cette situation peut conduire à une explosion violente des frustrations et devenir le terreau de nouveaux problèmes sécuritaires.

« Les organisations humanitaires ont changé leur façon de travailler à cause de l'insécurité. Parfois, pour éviter les pillages ou les attaques, les organisations humanitaires doivent interrompre leur travail. Cela a des conséquences négatives pour nous ».

Femme du village de Bombe, Sibut

6 LES HUMANITAIRES PLACENT L'ACCEPTATION AU CŒUR DE LEUR STRATEGIE MAIS RECONNAISSENT QU'ILS NE FONT PAS ASSEZ D'EFFORT POUR LA CONSTRUIRE

Tout en insistant sur l'importance de l'acceptation comme condition de l'accès humanitaire, de nombreux humanitaires interrogés reconnaissent qu'ils ne consacrent pas le temps ni les ressources nécessaires pour construire l'acceptation dans la durée. Ils gardent une attitude passive, comme si la conception de bons programmes emporterait nécessairement l'adhésion des populations locales et que l'acceptation suivrait de façon automatique. Tous les humanitaires interrogés ont insisté sur l'importance de l'acceptation, mais ils étaient beaucoup moins nombreux à dire qu'une bonne stratégie d'acceptation vise autant « ceux qui contrôlent le territoire » que les populations.

« Les humanitaires n'expliquent jamais ce qu'ils font ni les problèmes qui se posent ».

Femme d'une communauté, Bangui

« Quand la population n'est pas organisée en association ou en groupe informel, nous ne profitons pas autant de l'aide ».

Homme d'une communauté, Berberati

7 LES PRINCIPES HUMANITAIRES SONT MAL COMPRIS ET PEU APPLIQUÉS, LE DIALOGUE AVEC LES COMMUNAUTÉS ET LES AUTRES ACTEURS SUR LEUR RÔLE CENTRAL POUR L'ACTION HUMANITAIRE EST INSUFFISANT

Des humanitaires ont indiqué à la mission que la meilleure façon de renforcer l'accès humanitaire était selon eux de respecter les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, tout en cherchant à se faire accepter. Pourtant, l'étude conclut que le personnel humanitaire n'a peut-être pas une compréhension suffisante de ces principes, ni la capacité de les appliquer sur le terrain. Ainsi, par exemple, le principe d'impartialité ne semble pas toujours respecté lors de la sélection des bénéficiaires de l'aide humanitaire, ou le principe de neutralité lors de la mise en place d'une approche sensible au conflit. De la même façon, ce n'est qu'une petite minorité parmi les acteurs armés – miliciens, forces de sécurité locales et forces internationales – qui connaît ces principes et sait qu'ils constituent le fondement de l'action humanitaire. Ces constats mettent en évidence les progrès à réaliser pour mieux les expliquer et les diffuser.

« Les principes humanitaires... hmmm... comme l'impartialité et l'égalité, c'est ça ? Je ne me souviens plus du troisième ».

Personnel international d'une organisation humanitaire, Berberati

« Nous n'avons jamais entendu parler de ces principes, mais, avec nous, les ONG sont en sécurité ».

Commandant de zone antibalaka

8 LES CENTRAFRICAINS DIFFÉRENCIENT BIEN LES ACTEURS HUMANITAIRES DES MILITAIRES, MAIS ILS METTENT EN CAUSE LEUR INDÉPENDANCE ET LEUR IMPARTIALITÉ

En général, c'est le fait qu'une personne possède une arme et un équipement militaire qui conduit les communautés à déterminer s'il s'agit d'un militaire ou d'un civil. Mais les organisations humanitaires sont tout de même perçues comme une composante d'une initiative internationale destinée à rétablir la paix et la stabilité en République centrafricaine ; or cette initiative revêt une dimension militaire. Cela étant, les civils interrogés par la mission ne semblent pas y voir de problème particulier. L'association supposée des militaires et des humanitaires est en revanche plus problématique pour les acteurs armés. Les antibalakas et ex-sélékas ont dit à la mission qu'il était regrettable que les organisations humanitaires n'aient pas développé de relations avec eux. De ce fait, les humanitaires n'ont en effet pas pu dissiper l'impression qu'ils étaient liés aux forces armées internationales voire, dans l'esprit de certains commandants, qu'ils intervenaient comme des espions à leur profit. Un climat de méfiance s'est ainsi installé envers l'action humanitaire et ses objectifs, ce qui peut expliquer les menaces et les intimidations qui visent les humanitaires au quotidien. De plus, les personnes interrogées pensent que les organisations humanitaires favorisent certains groupes. Par exemple, des projets de sensibilisation mis en œuvre dans des régions majoritairement chrétiennes sur le droit au retour des réfugiés et des déplacés ont été perçus comme des projets pro-Musulmans.

« Certaines organisations organisent des distributions sans tenir compte du fait qu'il y a ici deux communautés différentes. Ce n'est pas un problème politique, c'est un malentendu ».

Réfugié congolais, Berberati

9 MALGRÉ TOUS LEURS DOUTES ET LEURS FRUSTATIONS, LES COMMUNAUTÉS SONT PRÊTES À COOPÉRER AVEC LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES POUR AMÉLIORER L'ACCÈS

Les communautés sont prêtes à partager des informations, à s'organiser, à déléguer des représentants pour discuter avec les organisations humanitaires afin de mieux cibler l'aide humanitaire et d'améliorer sa qualité. Elles souhaitent aussi s'impliquer dans la sécurité physique du personnel humanitaire en informant leurs organisations sur les risques sécuritaires, en cachant les humanitaires en danger, en appelant les forces internationales à intervenir en cas d'incident et, si nécessaire, en s'interposant directement entre les auteurs des menaces et le personnel humanitaire.

CONCLUSION

POUR QUE CETTE ÉTUDE CONTRIBUE À L'AMÉLIORATION DE L'ACCÈS HUMANITAIRE EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE, IL FAUDRAIT QUE LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES PRÉSENTES DANS LE PAYS S'EN SAISISSENT ET DISCUTENT ENSEMBLE DES POINTS DE VUE RECUEILLIS ET DES DIFFÉRENTS ENJEUX DE L'ACCÈS, POUR FAIRE ÉVOLUER LEUR APPROCHE SUR CETTE QUESTION ET PROPOSER DES SERVICES DE QUALITÉ.

QUI SONT LES PERSONNES QUE LES COMMUNAUTÉS CONSIDÈRENT COMME VULNÉRABLES ?

RÉPONSES LES PLUS FRÉQUENTES :

- Veuves avec enfants
- Personnes âgées
- Personnes déplacées
- Orphelins

RÉPONSES LES MOINS FRÉQUENTES :

- Femmes enceintes
- Personnes handicapées
- Victimes de violence (agressions physiques ou destructions de maisons)

1

INTRODUCTION

L'accès humanitaire en République centrafricaine s'améliore à mesure que la situation sécuritaire se stabilise. Mais les difficultés persistent, si bien qu'une grande partie de la population continue de ne pas accéder à l'aide humanitaire et que les organisations humanitaires et de protection ne peuvent pas accéder à cette population.

Le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) définit « l'accès humanitaire » comme « la capacité des populations affectées par le déplacement de trouver un abri et d'utiliser l'aide distribuée ». La notion d'accès renvoie donc à la capacité de NRC d'atteindre les populations et de leur apporter des programmes de qualité, à la capacité des populations d'utiliser les services proposés par NRC, et à la capacité de la population de trouver un abri et d'obtenir l'assistance proposée par d'autres acteurs.

Les difficultés qui entravent à la fois la distribution de l'aide et l'accès des bénéficiaires à l'aide apportée dans le pays sont largement liées à la présence de groupes armés et de milices actives dans l'ensemble du pays, aux tensions et aux affrontements entre ces groupes, au sein de chaque groupe, ainsi qu'entre eux et les forces internationales, et aux changements dans le contrôle des territoires.

Ces facteurs compliquent grandement les négociations sur l'accès et sur les garanties sécuritaires, tant pour les bénéficiaires que pour le personnel humanitaire. Ils compliquent aussi le contrôle du respect des principes humanitaires et du non-détournement de l'aide.

Tous les jours, des acteurs humanitaires sont impliqués dans des incidents sécuritaires, que ce soit à Bangui ou dans le reste du pays. Rien qu'en 2014, plus de 12 personnels humanitaires ont été tués. Le personnel humanitaire local et international est souvent visé par des intimidations ou des menaces violentes, leurs bureaux et bases sur le terrain font l'objet d'intrusions et les convois humanitaires sont

régulièrement pillés par des éléments des groupes armés ou des milices, ou par la population, quand ils ne sont pas délibérément empêchés d'accéder aux zones affectées par le conflit.

L'accès est également limité par l'état des routes : 10% des routes seulement sont goudronnées en République centrafricaine et toutes deviennent impraticables pendant la saison des pluies. Il faut importer presque la totalité du matériel nécessaire aux opérations locales. A ce problème s'ajoutent les restrictions de temps, de coûts et de poids applicables au transport aérien, qui est réservé au personnel humanitaire chargé des ponts aériens et à l'acheminement des produits de base à l'intérieur du pays.

Cette situation conduit souvent les organisations humanitaires à mener des arbitrages difficiles entre l'accès aux communautés et la sécurité de leur personnel. En clair, ils sont parfois obligés d'interrompre provisoirement leurs opérations et de déplacer leur personnel, ce qui perturbe leurs activités et prive les gens de l'aide qu'ils attendent.

Il faut cependant reconnaître que les restrictions de l'accès humanitaire ne sont pas uniquement imputables à l'insécurité, à l'insuffisance des infrastructures ou à d'autres facteurs extérieurs : elles résultent aussi de difficultés internes aux organisations humanitaires. Ces difficultés ont notamment trait à la compréhension et la mise en œuvre opérationnelle des principes humanitaires, à la responsabilité des humanitaires à l'égard des bénéficiaires, aux comportements du personnel des organisations humanitaires, à sa sensibilité aux différences culturelles et à la communication avec les acteurs présents sur le terrain. Mais l'accès est également compliqué par les différentes perceptions que les différentes parties prenantes, en particulier les bénéficiaires, peuvent avoir des objectifs, des intentions et des comportements des acteurs humanitaires et par la confusion qu'ils entretiennent entre les mandats des humanitaires et des acteurs politiques et militaires. Les différences de perception



changent aussi la façon dont les populations affectées conçoivent leur propre accès à l'aide et à la protection humanitaires, les difficultés qu'elles rencontrent et ce qu'elles pensent des mesures prises par les organisations humanitaires pour y faire face.

S'il existe un large consensus sur les problèmes externes qui entravent l'accès, on connaît mal en revanche, les difficultés internes et les perceptions que les différentes parties prenantes – en particulier par les populations bénéficiaires – ont des acteurs humanitaires. Les discussions sur les problèmes internes sont souvent empreintes de suspicion et d'autocensure. Quant à celles sur les perceptions, elles sont très rares ou inexistantes. Mais surtout, on ne dispose que de peu d'informations sur la façon dont les populations affectées perçoivent les contraintes qui entravent leur accès à l'aide humanitaire, aux services et à la protection que les organisations humanitaires essaient de leur apporter. On n'a pas non plus beaucoup d'information sur les divergences éventuelles entre les perceptions des humanitaires et celles des populations affectées, ni sur les enseignements et les orientations à tirer d'une meilleure compréhension de ces aspects pour avancer cet objectif : les personnes affectées par les crises doivent pouvoir accéder à la protection et à l'aide humanitaire. L'objectif ne pourra pas être atteint si l'on ne comprend pas ces divergences de perception.

NRC a commandité cette étude pour mieux cerner ces défis et appréhender les diverses dynamiques à l'œuvre. L'étude vise notamment à montrer comment

les différents acteurs, en particulier les populations affectées, perçoivent les objectifs, les intentions et les pratiques des acteurs humanitaires, et à expliquer comment les bénéficiaires eux-mêmes perçoivent leurs problèmes d'accès à la protection et à l'aide humanitaire ainsi que les mesures prises par les organisations humanitaires pour y répondre. En bref, l'étude vise à :

- ➔ Identifier comment sont perçus les objectifs, les intentions et les pratiques des acteurs humanitaires par les acteurs dans le pays, notamment les populations affectées, et mieux comprendre leur impact ;
- ➔ Identifier et comparer les perceptions des humanitaires et celles des populations affectées sur la question de l'accès humanitaire et sur les enjeux de l'accès ;
- ➔ Présenter des recommandations pour renforcer l'accès à l'aide humanitaire des populations affectées.

Cette étude est le fruit de travaux de recherche menés en République centrafricaine en mars 2015. La première partie explique la méthodologie de l'étude. La seconde présente les conclusions de l'étude. Enfin, l'étude contient une liste de recommandations qui s'adressent d'abord aux organisations humanitaires, mais aussi aux autorités de République centrafricaine et à la communauté internationale, notamment à sa composante militaire en poste dans le pays.

2

MÉTHODOLOGIE

Suivant une approche qualitative, cette étude propose d'examiner et d'appréhender les différentes dynamiques et les points de vue qui ont un impact sur l'accès humanitaire. Son originalité tient à ce qu'elle prend en compte des points de vue exprimés par les populations affectées, par les humanitaires et par les autres acteurs. Elle propose ainsi une vision plus holistique des enjeux de l'accès humanitaire et permet de mieux comprendre ce qui distingue les perceptions des différents acteurs interrogés. Ces différences de perception peuvent avoir des conséquences importantes sur les opérations humanitaires et sur la stratégie humanitaire.

Cette étude s'appuie sur une recherche qualitative réalisée à partir de questions ouvertes. Son objectif n'est pas de compter mais d'écouter. Par exemple, on aurait pu recenser le nombre de personnes qui considèrent les humanitaires de façon négative et celles qui les voient d'un œil favorable. Au contraire, le fait de poser des questions ouvertes et d'écouter les réponses a permis de comprendre non seulement la façon de penser des personnes interrogées, mais aussi les influences et les raisonnements qui ont façonné leurs points de vue. Cette méthodologie a permis à l'équipe de recherche à la fois de classer les réponses pour savoir si les humanitaires sont perçus de façon positive ou négative, et d'analyser les éléments sous-jacents de ces réponses. On comprend ce qu'impliquent ces diverses réponses pour l'évolution de l'action humanitaire.

L'étude repose sur les six questions suivantes sur le thème de l'accès humanitaire :

- 1 Comment les humanitaires et les organisations humanitaires sont-ils perçus ?
- 2 Comment l'accès à l'aide humanitaire est-il perçu et quelles sont les difficultés internes et externes qui lui font obstacle ?
- 3 Quelles mesures ont été prises en réponse à ces difficultés et quel impact positif ont-elles eu ?
- 4 Quel est le rôle joué par les différents acteurs pour faciliter ou empêcher l'accès ?
- 5 Comment l'acceptation est-elle comprise et comment influence-t-elle l'accès ?
- 6 Comment les principes humanitaires sont-ils compris et comment influencent-ils l'accès ?

Lors de la préparation de la méthodologie, ces questions clés ont été adaptées selon un format semi-structuré en vue d'entretiens ouverts. Les auteurs ont pris en compte la façon dont les questions seraient posées aux parties prenantes et dont ces dernières comprendraient des mots essentiels tels que le terme « accès » dans les langues locales (arabe, français et sangho). Les questions ouvertes ont conduit à écarter les réponses du type « vrai » ou « faux » et permis de recueillir des interprétations variées et subjectives, tout en permettant de dégager des tendances à partir d'une cartographie et d'une analyse des réponses. La méthodologie prévoyait en outre que les membres de l'équipe de recherche prennent en compte leur propre 'biais' avant d'interpréter ce qu'ils avaient 'entendu', ce qui a introduit une couche supplémentaire dans l'analyse critique des résultats qui ont conduit aux conclusions de l'étude.

Le droit international ne définit pas les termes « accès humanitaire » et « aide humanitaire ». Selon un manuel réalisé par le Département fédéral suisse des affaires étrangères (DFAE), le Comité International de la Croix-Rouge (CICR), le Bureau des Nations Unies de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et Conflict Dynamics International (CDI), une interprétation plus étroite des termes « aide humanitaire » renvoie aux activités et aux ressources qui ont pour objectif d'apporter uniquement des biens et des services essentiels pour répondre aux besoins de base des personnes en situation de conflit armé. Pour les auteurs, « l'accès humanitaire » concerne à la fois l'accès par les acteurs humanitaires aux personnes qui ont besoin d'aide et de protection et l'accès par ces personnes aux biens et aux services qui sont essentiels à leur survie et à leur santé, selon une approche conforme aux principes humanitaires fondamentaux »¹. Le manuel indique en outre que « l'accès humanitaire est une condition préalable nécessaire à la distribution effective de l'aide humanitaire. Si les besoins humanitaires s'inscrivent dans la durée, alors ce terme doit renvoyer non seulement à la possibilité que les biens et les services parviennent sans encombre aux bénéficiaires visés, mais aussi au maintien de l'accès aussi longtemps que nécessaire ».

Comme indiqué plus haut, NRC définit l'accès humanitaire comme « la capacité des populations affectées par le déplacement de trouver un abri et d'utiliser l'aide distribuée ». Par conséquent, l'accès comprend : la capacité de NRC d'atteindre des populations et de leur apporter des programmes de qualité, la capacité de ces populations d'utiliser les services apportés par NRC et leur capacité de trouver un abri et de recevoir l'assistance proposées par d'autres acteurs.

¹ DFAE, ICRC, OCHA, CDI, *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict, Handbook on the International Normative Framework, Version 2*, décembre 2014, p. 13 (en anglais uniquement). Traduction non-officielle.



APERÇU DE LA SITUATION

LA PHASE DE TERRAIN DE CETTE ÉTUDE

S'EST DÉROULÉE ENTRE LE 1^{ER} ET LE 22

MARS 2015 DANS 5 LOCALITÉS :

BANGUI:

PK5 (3^{ème} arr.) ; Mairie (3^{ème} arr.) ; Site de l'Église des Frères de castors (3^{ème} arr.) ; Quartier Cité N'Bembe1 (6^{ème} arr.) ; Quartier Kpetene1 (6^{ème} arr.) ; Quartier Ngaragba (7^{ème} arr.) ; Quartier Gbotoro (7^{ème} arr.) ; Gbadouna (7^{ème} arr.) ; Quartier St Jean de Galabadjia (8^{ème} arr.) ; Quartier de Bembé 1 (Bimbo 1) ; Quartier Sambrola (Bimbo1) ; Don Bosco, quartier Damala, commune de Begoua (Bimbo 2) ; camp de déplacés de l'aéroport ;

SIBUT et les villages environnants (route de Dekoa) ;

DEKOA et les villages environnants (route de Mala) ;

CARNOT et les villages environnants (route de Gadzi) ;

BERBERATI et les villages environnants.

Ces localités ont été sélectionnées à partir des deux critères suivants :

- 1 Diversité représentative sur les plans géographique, social et ethnique (voir plus bas la section sur le critère de diversité)
- 2 Considérations pratiques d'accessibilité

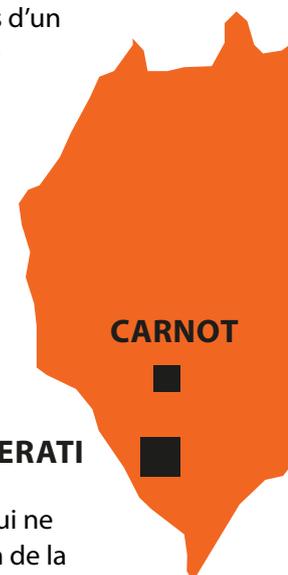
Nous avons également veillé à inclure dans l'étude des localités où NRC n'avait pas travaillé.

CARNOT

Les populations de Carnot ont été touchées par le conflit à deux reprises : entre mars et avril 2013, lorsque la Séléka a pris le contrôle de la zone et commis des violations contre les populations civiles, et entre janvier et février 2014, lorsque la Séléka a quitté la zone et que les antibalakas ont pris possession du territoire, se livrant à leur tour à de nombreuses violations. On note actuellement une amélioration générale de la situation sur le plan sécuritaire, ponctuée d'incidents isolés liés à la petite délinquance. La population ressent néanmoins un fort sentiment d'insécurité. La sécurité sur les routes qui mènent à Carnot s'est améliorée, mais la situation reste volatile, avec la présence d'hommes armés affiliés aux groupes d'auto-défense communautaires et/ou aux milices antibalakas.

BERBERATI

Il s'agit de la seconde ville de République centrafricaine, située dans le sud-ouest du pays, à environ 120 km de la frontière avec le Cameroun. Elle a été occupée par la Séléka pendant plus d'un an, avant que les milices antibalakas ne prennent le contrôle de la région au début de l'année 2014. A l'instar de plusieurs régions du pays ces derniers mois, Berberati a été le théâtre de violences et d'abus perpétrés contre la population civile. Malgré une légère amélioration du contexte sécuritaire ces derniers mois, la situation reste volatile. Dekoa, Carnot et Berberati ont en commun la présence d'une 'enclave' musulmane. Ces enclaves sont habitées par les déplacés internes musulmans qui ne peuvent pas rentrer chez eux, en raison de la violence dont ils risquent d'y être victimes. De plus, afin de maintenir la diversité au sein de la population locale, le gouvernement centrafricain a refusé d'autoriser les forces internationales et les autres acteurs à aider ces populations musulmanes à trouver refuge ailleurs dans le pays ou à l'étranger. Par conséquent, plusieurs milliers de Musulmans centrafricains se trouvent coincés dans ces enclaves, qui sont situées au sein ou à proximité d'églises. Leurs déplacements sont en général limités aux enceintes de ces églises, si bien qu'ils dépendent presque entièrement de l'aide extérieure pour survivre.



DEKOA

Depuis le début de la crise, la route reliant Sibut et Dekoa a été le théâtre de nombreux affrontements entre des éléments de l'ex-coalition de la Séléka et des milices antibalakas. Par ailleurs, depuis janvier 2014, après le départ de l'ancien leader de la Séléka Michel Djotodia et la reconquête progressive de la route par des éléments antibalakas, des heurts violents entre des groupes armés et des milices antibalakas ont éclaté de façon régulière. Les populations civiles ont été gravement touchées par la violence et de nombreuses violations ont été dénoncées (exécution sommaires, traitements inhumains et dégradants, assassinats, pillages, violence liée au genre, incendie des maisons et des biens). Entre février et août 2014, après un nouvel accès de violence, presque tous les villages situés sur cet axe ont été vidés de leurs habitants qui ont fui dans la brousse ou dans les villes voisines (surtout vers Sibut et Dekoa). Depuis août 2014, avec la présence de l'opération Sangaris de l'armée française le long de l'axe Sibut-Dekoa et le retour au calme, presque toute la population est rentrée et les activités socio-économiques ont repris progressivement. Malgré quelques progrès, la situation sécuritaire reste volatile à Dekoa. La population continue de vivre dans une atmosphère d'insécurité permanente, en raison de la présence d'éléments armés dans certains quartiers.

SIBUT

La Séléka est arrivée à Sibut le 29 décembre 2012. C'est depuis cette ville qu'elle a fait pression sur le gouvernement Bozizé en menaçant d'envahir Bangui. En mars 2013, Michel Djotodia et ses forces de la Séléka ont quitté Sibut pour renverser Bozizé. Les forces de la Séléka ont évacué Sibut le 2 février 2014 conformément à l'ultimatum posé par la force Sangaris et un contingent de la MISCA pour qu'elles quittent la ville. Pour moitié, les forces de la Séléka se sont rendues à Bambari, tandis que l'autre moitié est allée à Kaga Bandoro. Pendant les 13 mois que la Séléka a passé à Sibut, les populations disent avoir vécu dans des conditions très difficiles, parce que la plupart des fonctionnaires avaient quitté la ville et que la Séléka a commis des abus.

BANGUI

Au cours de décennies de crises politiques, la capitale de la République centrafricaine a été le théâtre d'activités intenses de la part de mouvements rebelles et de destructions. En 1996, en raison des troubles politiques, Bangui était considérée comme l'une des villes les plus dangereuses du monde. Plus récemment, le 24 mars 2013, les rebelles de la Séléka ont pris le contrôle de Bangui et Michel Djotodia a pris le pouvoir après la fuite du Président Bozizé, au pouvoir jusqu'alors. Loin de rétablir l'ordre, la crise s'est soldée par de violents affrontements entre diverses communes de Bangui. Le 5 décembre 2013, après plusieurs attaques lancées par la Séléka contre les populations chrétiennes, des milices antibalakas ont attaqué la capitale, probablement avec le soutien d'anciens membres des forces armées centrafricaines, en ciblant particulièrement la population musulmane. Les forces de la Séléka ont alors riposté et massacré environ un millier de Chrétiens entre le 6 et le 8 décembre. Dans les jours suivants, les actes de violence et de représailles entre la Séléka et les milices antibalakas ont fait des centaines de victimes et causé le départ massif des populations musulmanes de Bangui.



Au cours de la préparation de l'étude, 689 personnes ont été interrogées en République centrafricaine, dont 581 dans le cadre de 59 groupes de discussion qui comptaient 9,8 participants en moyenne, et 108 personnes ont été interrogées dans le cadre d'entretiens individuels semi-structurés. L'étude a pris compte la nécessité de trouver un équilibre entre les éléments quantitatifs (en veillant à ce que les données recueillies ne soient pas simplement le reflet d'aspects anecdotiques de la situation mais qu'elles constituent au contraire une base solide à partir de laquelle on pourrait tirer des conclusions) et les éléments qualitatifs (en veillant à consacrer le temps nécessaire pour échanger autour des questions posées).

Les participants ont été sélectionnés de façon à refléter une diversité de genre, de religion, d'appartenance ethnique et de situations sur la question du déplacement (déplacés internes, membres de communautés d'accueil ou rapatriés). Toutefois, les limites du champ de l'étude nous ont conduits à limiter notre analyse de la structure de la diversité sur la question du genre, de la religion et du lieu d'habitation. Au total, 289 femmes et 285 hommes ont pris part aux groupes de discussion. Pour la plupart, les participants appartenaient au groupe ethnique des Mandjas à Dekoa et à Sibut (mais il y avait également des Bandas), au groupe des Gbaya à Carnot et au groupe des Banda à Berberati. A Bangui, les personnes

interrogées reflétaient une plus grande diversité, avec des membres des groupes ethniques Banda, Gbaya, Goula, Mandja, Runga et Yakoma.

D'autres parties prenantes ont été interrogées en petits groupes ou individuellement :

- Autorités des institutions locales (préfet, maire, etc.)
- Groupes armés (antibalakas, ex-Sélékas)²
- Autorités traditionnelles locales (chefs de village, membres plus âgés de la communauté, etc.)
- Autorités religieuses (prêtres, imams)
- Commerçants
- Forces internationales (MINUSCA, Sangaris, EUFOR)
- Personnel des bailleurs de fonds institutionnels
- Personnel humanitaire (international et national).

² Bien que les antibalakas et les ex-Sélékas ne soient pas les seuls groupes armés intervenant en République centrafricaine, ils sont de loin les deux principaux. C'est pourquoi, en raison des limites temporelles et géographiques du champ de l'étude, nous avons fait le choix de nous concentrer sur ces deux groupes armés.



RESTRICTIONS DU CHAMP DE L'ÉTUDE

L'étude a été réalisée dans une période relativement courte, et dans un nombre limité de localités. Les conclusions apportent un éclairage sur la façon dont les Centrafricains perçoivent le travail humanitaire, mais ne donnent pas une présentation exhaustive de leurs perceptions pour l'ensemble du territoire. Les conclusions ne sont valables que pour les localités sélectionnées.

L'étude s'inscrit dans le cadre du travail de NRC sur l'accès humanitaire, qui est financé par le gouvernement du Royaume-Uni et par le Ministère norvégien des affaires étrangères. NRC a fourni le soutien logistique et opérationnel nécessaire à la mission.

Les deux-tiers des 108 parties prenantes interrogées au cours d'entretiens individuels étaient des hommes. Cette proportion s'explique par le fait que beaucoup d'entre eux étaient des membres de milices, des militaires des forces internationales, des chefs religieux, des chefs locaux, autant de fonctions qui sont principalement occupées par les hommes.

En tout, 23 personnels humanitaires ont été interrogés. Nous avons veillé à maintenir un équilibre entre le personnel des organisations non-gouvernementales (ONG) internationales et locales, le personnel des Nations Unies (ONU), de façon à pouvoir en tirer à la fois une analyse sur la catégorie des humanitaires, mais aussi sur les différences observées à l'intérieur de cette catégorie. Nous avons aussi veillé à ce que différents secteurs d'activités soient pris en compte (santé, protection, refuge, sécurité alimentaire, etc.) afin de cartographier les expériences et les points de vue propres à chacun d'entre eux. Nous avons enfin pris en compte le temps passé par ces différentes organisations en République centrafricaine. En effet, leurs expériences et la façon dont ils sont perçus dans le pays n'est pas la même selon que leur présence est antérieure ou postérieure à la prise de la capitale en mars 2013.

L'équipe de recherche était composée d'un consultant indépendant international (auteur du présent rapport), d'un photographe professionnel international (Jose Cendon) et de membres du Bureau pays de NRC (dont Didier Poutya, qui joua un rôle très important en tant qu'assistant du consultant international). Son travail était guidé par un groupe de référence constitué au sein de NRC et composé de :

- Marit Glad, Conseillère technique – Accès (siège de NRC) ;
- Ilaria Allegrozzi, Conseillère Protection & Advocacy (Bureau de NRC en République centrafricaine) ;
- Erin A. Weir, Conseillère Protection & Advocacy (Bureau de NRC en République centrafricaine) ;
- Torill Sæterøy, Conseiller régional Protection & Advocacy (siège de NRC) ;
- Dr Hannah Vaughan Lee (consultante indépendante)

La méthodologie utilisée pour réaliser cette étude est le fruit d'un travail d'équipe. Hannah Vaughan Lee a joué un rôle central dans sa conception.

3

L'IMPACT DE LA CRISE SUR LA POPULATION CENTRAFRICAINE

La violence et la peur ont paralysé le pays et causé l'effondrement de l'administration de l'Etat et la défaillance de nombreux services sociaux de base.

« Nous sommes inquiets pour l'avenir de notre village. Nous crions à l'aide et supplions les organisations humanitaires de venir nous aider ».

Groupe de discussion d'hommes, village de Bokobotané, près de Carnot

Selon OCHA, en avril 2015, on comptait 436 300 personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et 2,7 millions de personnes nécessitant une aide sur une population de 4,6 millions, ainsi que 461 000 personnes ayant trouvé refuge dans les pays voisins³. Obligées de fuir, des familles ont perdu leur maison, leurs terrains agricoles et leurs sources de revenus. Dans certaines localités, jusqu'à 80% de la population survit avec un seul repas par jour et ne peut pas ramasser les récoltes dans les champs.

La protection des populations civiles est gravement menacée, qu'il s'agisse des femmes, des hommes et des enfants, chacun étant affecté différemment. Des groupes lourdement armés arpentent le pays, s'affrontent pour le contrôle du territoire, empêchent souvent les communautés d'accéder à l'aide et se livrent à des actes de violence en toute impunité. Des rapports font toujours état d'assassinats, d'enlèvements, d'extorsions de fonds et de torture. Les femmes sont particulièrement vulnérables face aux violations, notamment à la violence sexuelle. Les Musulmans ont été particulièrement ciblés : plus de 300 000 d'entre eux ont fui le pays et ceux qui restent

se trouvent piégés dans des enclaves placées sous la protection des forces de maintien de la paix, où ils ont une liberté de mouvement limitée et risquent à tout moment d'être attaqués. L'abandon des maisons et des champs risque d'engendrer de graves problèmes pour la détermination des droits de propriété. On ne connaît pas encore vraiment l'ampleur des violations et des abus qui ont été perpétrés.

Les enfants ont quitté l'école, beaucoup d'entre eux sont déplacés et ont assisté à des attaques armées ou à des actes de violence sexuelle, ils souffrent surtout de détresse psychosociale, ce qui se manifeste par la peur, la dépression, la peine et un fort sentiment d'insécurité. Des milliers d'entre eux ont été recrutés dans les groupes armés, séparés de leurs familles ou ont assisté à la destruction de leurs maisons.

Même avant l'irruption de la violence en 2013, le pays figurait au rang des plus pauvres du monde⁴, avec plus des deux-tiers de la population vivant avec moins d'un dollar par jour. Les indicateurs de santé de la République centrafricaine sont parmi les pires du monde et, même avant 2013, le pays était l'un des pires pour les mères ou les enfants, avec le 6^{ème} taux de mortalité infantile le plus élevé et le 3^{ème} taux de mortalité maternelle au monde.

Pendant plusieurs décennies, la République centrafricaine a été négligée par la communauté internationale. De ce fait, les besoins du pays pour son développement à long-terme ont longtemps été ignorés. A cela se sont ajoutés des cycles de coups d'état et de violence. Tous ces éléments expliquent la faiblesse

³ OCHA, *Rapport de situation n° 52* (au 14 avril 2015) et UNHCR *Regional Update 54*, 4-17 avril 2015 (en anglais uniquement).

⁴ La République centrafricaine n'est pas seulement un pays pauvre, elle a aussi connu plusieurs cycles de conflit ces dernières années, surtout dans le nord du pays. Mais la violence et la dégradation qui a suivi le coup d'état de 2013 ont considérablement aggravé la situation.



des institutions, de la gouvernance et des infrastructures. C'est pourquoi, malgré le déploiement d'une petite présence humanitaire avant 2013, et malgré la situation catastrophique, le pays a longtemps été considérée comme une « crise oubliée ».

Entre décembre 2013 et mai 2015, la crise de la République centrafricaine a été désignée comme une crise de niveau 3 (L3) par le Comité permanent inter-organisations, un forum qui regroupe la plupart des acteurs et des ONG humanitaires. La référence L3 représente le plus haut niveau sur l'échelle de l'urgence et indique que la crise appelle une mobilisation du système dans son ensemble afin d'améliorer réellement la réponse humanitaire apportée et l'efficacité de l'aide dans son ensemble. Elle constitue non seulement un constat de l'ampleur, de la complexité et de l'urgence de la crise, mais elle met également en question la capacité et la réputation du système humanitaire.

4

COMMENT LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES SONT-ELLES PERÇUES EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE ?

D'après la plupart des humanitaires interrogés, qu'il s'agisse des personnels nationaux ou internationaux, employés par des ONG ou par l'ONU, les perceptions que les groupes de population ont des organisations humanitaires à travers la République centrafricaine varient beaucoup selon divers paramètres.

Ces paramètres peuvent être présentés comme suit : les groupes de populations concernés ont-ils bénéficié d'aide humanitaire et ont-ils jugé qu'elle était de bonne qualité ? Se sont-ils vus proposer un travail par les organisations humanitaires ? Quel type d'aide humanitaire a reçu un groupe donné ou bien a-t-il été exposé d'une autre façon, dans la durée, au secteur humanitaire ?

Certains humanitaires ont exprimé une opinion soit ouvertement négative soit positive sur la façon dont sont perçues les organisations humanitaires en général ou l'organisation dans laquelle ils travaillent. Leurs opinions correspondaient en grande partie à celles des populations entendues en entretiens : certaines organisations humanitaires recevaient des louanges quasi-systématiques – même si aucune d'entre elles n'était exempte de toute critique – tandis que d'autres étaient critiquées de façon quasi-systématique, soit pour la mauvaise qualité de l'aide apportée, soit en raison du comportement de leur personnel vis-à-vis des bénéficiaires.

Mais il est intéressant de noter que seuls quelques uns des humanitaires interrogés pouvaient dire avec certitude si l'organisation pour laquelle ils travaillaient était perçue de façon positive ou négative. On constate que, à quelques exceptions près, la plupart

des organisations humanitaires intervenant en République centrafricaine n'ont pas consacré beaucoup d'énergie pour savoir ce que les bénéficiaires pensaient de leur travail. Ce constat est préoccupant, en particulier lorsque l'on note la fréquence avec laquelle les Centrafricains interrogés dans le cadre de cette étude affirment qu'ils ne sont pas écoutés par les humanitaires, que leurs points de vue ne sont pas pris en compte dans la conception des projets humanitaires et que l'aide apportée ne répond pas à leurs principaux besoins.

D'après l'Indice de développement humain (IDH) le plus récent du PNUD, la valeur de la République centrafricaine en 2013 était de 0,341, une valeur qui rattache le pays à la plus faible catégorie de développement humain et qui le place au 185^{ème} rang sur les 187 pays et territoires de l'IDH. Il n'est donc pas étonnant que, pour la plupart, les personnes interrogées aient apprécié l'aide humanitaire qui leur a été distribuée, et ce quel que soit leur lieu d'habitation, leurs relations avec les organisations humanitaires, leur sexe, leur appartenance ethnique, sociale ou religieuse. En exprimant leur reconnaissance, certaines ont même demandé à ce que leurs remerciements soient exprimés dans ce rapport.

Mais même les plus reconnaissantes des personnes interrogées ont exprimé des critiques sur l'aide humanitaire, sur le système humanitaire, ou sur les deux aspects à la fois. Les commentaires négatifs les plus fréquents portaient sur l'absence de communication entre les organisations humanitaires et les populations affectées. Selon plusieurs personnes interrogées en effet, certaines catégories de

population ne savent pas, par exemple, quand l'aide leur sera distribuée, quel type d'aide elles peuvent recevoir, ou pourquoi la population du quartier ou du village voisin bénéficie de l'aide tandis qu'elles n'en reçoivent pas. Certaines personnes interrogées ont également dit qu'elles ne savaient pas bien qui contacter en cas de besoin et que, même si elles parvenaient à entrer en contact avec le personnel humanitaire, leurs doléances n'étaient en général pas prises en compte.

Une plainte entendue de façon récurrente porte sur le processus d'identification des personnes les plus vulnérables, considéré comme étant souvent défec-tueux. Voici les principales critiques exprimées sur cet aspect :

- Les humanitaires et les responsables communautaires (par exemple les chefs de village) donnent la préférence à leurs familles ;
- Les personnes absentes le jour du processus d'identification ne sont pas inscrites sur la liste établie pour la distribution de l'aide alors même qu'elles semblent répondre au critère de vulnérabilité ;
- Les personnes souffrant de problèmes de santé se plaignent que certaines organisations ne leur ont pas apporté d'aide humanitaire au motif que leur maladie n'entrait pas dans le champ d'intervention de ces organisations, ou parce que le délai de 5 ans pour bénéficier de l'aide médicale gratuite à la demande était dépassé ;
- Certains bénéficiaires sélectionnés ont dit être repartis les mains à moitié vides parce que le coupon qu'on leur avait donné en vue de la prochaine distribution n'était « pas reconnu par l'ordinateur de l'organisation humanitaire ».

De la même manière, pour la plupart, les personnes interrogées ont évoqué une multitude de problèmes liés au type d'aide humanitaire distribuée ou à la quantité disponible : distributions insuffisantes, inadaptées, ou à des intervalles pas assez réguliers. Ces critiques concernaient des aliments ou des produits non-alimentaires ainsi que des médicaments et des services de santé.

Deux commentaires virulents et fréquemment entendus sont particulièrement préoccupants. Le premier concerne la qualité et la quantité de nourriture distribuée. Plusieurs personnes ont dit que l'aide





alimentaire n'était pas diversifiée et qu'elles préféraient vendre la nourriture dans les marchés locaux pour s'acheter ensuite d'autres produits plutôt que de manger sans cesse le même repas. Le second porte sur les distributions de céréales. Les personnes interrogées ont expliqué à de nombreuses reprises que les graines de céréales reçues étaient de mauvaise qualité ou que leur distribution avait eu lieu avant que les bénéficiaires ne soient parvenus à une sécurité alimentaire minimale, si bien qu'elles avaient mangé les graines plutôt que de les planter. L'incapacité des organisations humanitaires de répondre à des besoins immédiats a eu un impact négatif sur les actions qu'elles mènent pour renforcer la résilience communautaire à moyen-terme.

Une autre doléance entendue couramment concerne les difficultés que les communautés ont rencontré pour planifier l'utilisation de leurs denrées avec l'aide alimentaire distribuée, surtout quand la date de la prochaine distribution n'est pas connue. Dans les cas les plus préoccupants, les distributions d'aide alimentaire ont été très espacées – avec des intervalles pouvant durer plusieurs mois – ce qui a placé les populations affectées dans une situation d'insécurité alimentaire. Les personnes interrogées vivant dans des localités rurales ou dans des villages ont indiqué n'avoir reçu qu'un soutien très limité, surtout en comparaison avec l'aide apporté dans les plus grandes

villes comme Bangui ou Berberati. De fait, il semble que la distribution de l'aide ait été concentrée autour de pôles où les organisations humanitaires ont établi leurs bases sur le terrain, suivant ainsi leur tendance à répondre aux besoins qui se manifestent dans leur environnement immédiat avant d'étendre peu à peu leurs opérations à des zones plus rurales. En République centrafricaine, les organisations humanitaires ont néanmoins pris plusieurs mesures pour élargir le champ géographique de leurs opérations. Parmi ces mesures, on peut citer :

- La désignation d'un point focal dans toutes les sous-préfectures
- La formation des points focaux pour qu'ils puissent déterminer où sont les besoins les plus urgents
- Le déploiement régulier de cliniques mobiles vers les régions les plus reculées
- La mise à disposition de moyens de transport pour évacuer les blessés ou les malades vers la structure de soins la plus proche

Un certain nombre de besoins ne sont pas couverts par les organisations humanitaires. Un besoin souvent exprimé, et par des personnes de tous horizons, y compris des fonctionnaires, des commerçants et des parents, concerne l'amélioration du réseau routier.



Certaines personnes interrogées – surtout celles qui travaillent dans le secteur public – se sont plaintes que les organisations humanitaires ne soutenaient pas la restauration et la modernisation des bâtiments et des infrastructures publiques. Selon certaines d'entre elles, leurs tentatives pour engager des discussions sur la question avec les organisations humanitaires n'ont rien donné. Certaines personnes comprennent que les organisations humanitaires n'ont pas nécessairement la capacité d'entreprendre de telles tâches, mais d'autres sont en désaccord sur le choix des priorités.

Les personnes interrogées affiliées à un groupe armé, que ce soit les antibalakas ou l'ex-Séléka, ont souligné que leurs besoins particuliers en tant que (anciens) combattants n'étaient pas pris en compte. Ils ont tous demandé à bénéficier de programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR). Mais lorsqu'on leur demandait pourquoi, dans ce cas, ils n'étaient pas prêts à être désarmés dès maintenant et à reprendre leurs occupations d'avant, ils répondaient qu'ils avaient tout perdu et avaient d'abord besoin de formation professionnelle, d'activités éducatives, d'opportunités de travail et/ou de soutien financier pour repartir à zéro. Quelques uns ont aussi demandé à être intégrés aux futures Forces armées centrafricaines (FACA).

Ces combattants et anciens combattants ont aussi indiqué que, souvent, leur statut les excluait du bénéfice de l'aide, et ce bien qu'ils estiment répondre au critère de vulnérabilité. A Bangui, des miliciens ont expliqué qu'ils hésitaient à requérir une aide médicale, essentiellement parce qu'ils avaient peur d'être arrêtés. Aucun cas semblable n'a cependant été signalé dans les provinces. Dans toutes ces situations, il semble que le principal problème est l'absence de programme DDR, même si les miliciens interrogés ne semblent pas avoir de souvenir positif du précédent processus de DDR entrepris quelques années auparavant. Ils semblent considérer le DDR comme une composante du processus de paix international, qui, à leurs yeux, est porteur de promesses et d'avantages matériels.

Les personnes déplacées à l'intérieur du pays, surtout celles qui sont à Bangui ou celles qui sont prises au piège dans des enclaves, ont affirmé que les organisations humanitaires ne les aidaient pas assez à regagner leur domicile ou à trouver refuge à l'étranger. Ces populations auraient besoin de deux types de soutien : un soutien matériel (de l'argent, du matériel de reconstruction, en particulier des outils correspondants à leurs compétences) et la sécurité physique (pour qu'elles puissent regagner leurs domiciles, les récupérer auprès des occupants illégaux, et bénéficier d'un climat de sécurité dans leur région d'origine). Un



certain nombre de personnes interrogées à Bangui et à Dekoa ont regretté que les organisations humanitaires aient, selon elles, manqué à leur promesse de reconstruire leurs maisons, ou que le processus ait été incomplet ou encore trop long.

Dans leur grande majorité, les personnes interrogées ont estimé que le travail humanitaire ne faisait pas suffisamment l'objet de suivi et d'évaluation. Pour elles, un bon système de suivi n'est pas un outil de contrôle interne ou externe mais un mécanisme qui repose sur l'implication directe des responsables des organisations humanitaires sur le terrain. En effet, beaucoup de personnes ont soutenu qu'un grand nombre d'erreurs et de fraudes pourraient être évitées si les responsables des organisations humanitaires étaient directement impliqués dans la distribution de l'aide.

De la même façon, les bénéficiaires disent avoir une confiance limitée envers le personnel (local) ou les partenaires locaux impliqués dans la distribution de l'aide. Plusieurs personnes interrogées les ont accusés de profiter de leur situation, par exemple en conservant une partie de l'aide à distribuer, en faisant en sorte que leurs proches obtiennent les postes disponibles à la place des locaux, en ignorant les chefs locaux ou en ne s'impliquant pas assez auprès des communautés. Pour « prouver » ces agissements, elles citent souvent l'exemple de camions qui quitteraient

le lieu de distribution alors qu'ils contiennent toujours des produits humanitaires destinés aux bénéficiaires vulnérables. Ainsi, un homme déplacé interne à Bangui a affirmé « tous les sacs de nourriture ou les kits ne sont pas déchargés des camions lorsqu'ils sont éloignés par l'équipe chargée de la distribution ». De même, des membres des communautés d'accueil dans un village proche de Dekoa ont déclaré que « les distributions alimentaires ne se passent pas bien ici, parce que les camions ne sont pas entièrement vidés et que les gens qui sont censés distribuer les produits aux personnes les plus vulnérables les vendent en fait à ceux qui n'ont pas bénéficié de la distribution ».

Lorsqu'on demande aux populations ce que les organisations humanitaires font réellement en République centrafricaine, la plupart répondent qu'elles veulent avant tout distribuer de l'aide aux populations affectées. Cette réponse est rassurante, étant donné le nombre grandissant d'accusations publiques dirigées contre les organisations humanitaires. On a pu entendre, par exemple, qu'elles seraient en République centrafricaine pour piller les ressources naturelles du pays. Pour l'instant, les accusations lancées par certains hommes politiques, organes de presse ou autres ne semblent pas avoir produit l'effet escompté de discréditer les organisations humanitaires. Mais certaines personnes interrogées pensent quand même que les organisations humanitaires s'enrichissent « grâce à nous »,

autrement dit qu'elles n'auraient pas de financements s'il n'y avait pas de crise en République centrafricaine. De plus, plusieurs personnes se sont montrées promptes à accuser les humanitaires de s'approprier l'aide à des fins d'enrichissement personnel.

Enfin, certaines personnes interrogées ont affirmé que les organisations humanitaires détournent l'aide au profit de certains groupes. Cette accusation a été exprimée surtout – mais pas uniquement – par des gens vivant le long de la route de Kaga-Bandoro, qui pensent que les convois humanitaires ne s'arrêtent pas dans leurs villages parce que les organisations humanitaires favorisent les communautés musulmanes au nord du pays. Mais par ailleurs, plusieurs Musulmans ont reproché aux organisations humanitaires de ne pas répondre suffisamment aux besoins de la population musulmane bloquée dans l'enclave de Yaloke, et ils les ont accusées de partialité.

L'étude vise à comprendre comment sont perçues les organisations humanitaires dans leur ensemble, mais aussi comment les populations les différencient les unes des autres. En général, elles font des différences, mais leurs connaissances varient considérablement en fonction de leur niveau de formation et des contacts qu'elles ont eus avec les organisations humanitaires dans les zones.

Les populations différencient les organisations humanitaires selon leurs secteurs d'activités (santé, nourriture, aide non-alimentaire et, dans une moindre mesure, protection), plutôt que leurs sources de financements ou leur respect des principes humanitaires. Lors des entretiens, les gens savaient en général nommer – parfois de façon approximative – les organisations humanitaires actives dans leur région et dire quels types de projets elles mettaient en œuvre.

Les organisations humanitaires sont aussi différenciées en fonction de la qualité et de la quantité d'aide humanitaire qu'elles distribuent. Les populations ont des avis tranchés sur la question de savoir si telle ou telle organisation humanitaire fait du bon travail. Mais la notion de « bon travail » est fluctuante : pour certains, c'est le cas lorsque l'aide est adaptée aux besoins, tandis que pour d'autres c'est la quantité d'aide distribuée qui compte ; pour d'autres encore, une organisation fait du bon travail si elle sait écouter les avis sur la façon dont l'aide est distribuée ; enfin, d'autres pensent que le respect et l'impartialité sont les principaux critères. Ce dernier point est développé plus loin dans l'étude.

« Les ONG sont proches de nous, tandis que l'ONU est là pour soutenir le gouvernement. L'ONU ne fait que de la figuration. Elle est là à cause de l'or et des diamants. Sa présence ne sert à rien. Ces gens feraient mieux de rentrer chez eux ».

Groupe de discussion d'hommes, Bangui

Le simple fait de la présence ou de l'absence d'une organisation humanitaire dans une région donnée peut aussi être un élément de distinction entre les organisations humanitaires : « certaines sont là pour nous aider, d'autres non », comme l'a dit un des participants à l'étude. Dans le même état d'esprit, les personnes interrogées identifient souvent les organisations humanitaires par leur nom et distinguent celles dont elles considèrent qu'elles font du bon travail de celles qu'elles apprécient moins.

Un des constats de l'étude est que les populations de République centrafricaine font rarement la différence entre les ONG et les Nations Unies ou les organisations liées à l'ONU. Les personnes interrogées utilisent souvent indifféremment les termes « les ONG » ou « les humanitaires », comme s'ils étaient synonymes. Les bureaux, les programmes, les financements et les organisations spécialisées de l'ONU sont donc souvent considérés comme des ONG. Par exemple, pour les femmes de Sibut, « il n'y a pas de différence entre les agences des Nations Unies et les ONG puisque ce sont tous des humanitaires qui apportent de l'aide aux plus vulnérables ». Dans d'autres cas, les personnes interrogées ont fait des distinctions, mais qui ne reflétaient pas la réalité. Par exemples, des femmes de Dekoa ont déclaré que « la différence entre les Nations Unies et les ONG, c'est que les Nations Unies apportent la sécurité tandis que les ONG apportent de l'aide en distribuant de la nourriture ou des produits non-alimentaires ». Dans certains cas, notamment dans certaines municipalités de Bangui, comme le 3^{ème} arrondissement, les gens considéraient que l'ONU était plus proche de la population que les ONG. Mais en général, c'est le point de vue inverse qui prévalait pour la plupart des agences de l'ONU et organisations associées, considérées comme n'ayant que peu de contacts, voire aucun, avec la population.

L'équipe de recherche n'a relevé aucune distinction entre les ONG religieuses et laïques.

Beaucoup de personnes interrogées avaient une lecture hiérarchique des organisations humanitaires et présentaient l'ONU comme une entité qui finance

les ONG, ou qui intervient en tant que « chef » des ONG. D'après un homme venant d'un village proche de Sibut, « l'ONU représente une force qu'on ne peut pas comparer avec les ONG, qui sont en réalité ses sous-contractants qu'elle mandate pour intervenir auprès de la population. Les ONG envoient leurs rapports à l'ONU, qui les a mandatées pour réaliser ce travail de terrain. Ce qui différencie ces deux entités, c'est que l'ONU est supérieure aux ONG. Un père et un fils ne sont pas égaux ».

Les réponses aux questions posées par la mission sur l'ONU montrent que cette organisation, de même que ses bureaux, ses programmes, ses fonds et ses agences spécialisées, sont associées à la MINUSCA et considérées comme la composante armée mandatée par la communauté internationale. Mais ce point de vue ne modifie pas la façon dont sont perçues les ONG dont beaucoup pensent, comme on l'a dit plus haut, qu'elles sont financées par l'ONU.

« La MINUSCA est une organisation humanitaire armée »

Groupe de discussion d'hommes, Bangui

Les personnes interrogées ont une certaine compréhension des distinctions entre les organisations humanitaires, mais l'étude montre bien qu'elles ne connaissent pas le fonctionnement du système humanitaire. Celles qui connaissent l'existence du Coordinateur des affaires humanitaire en République centrafricaine en parlent comme le « chef » des organisations humanitaires. D'autres pensent que OCHA est une ONG ou, au contraire, une organisation supérieure qui dirige l'action humanitaire dans son ensemble. Lorsqu'on leur demande « qui sont, selon vous, les humanitaires ? », presque toutes les personnes interrogées répondent spontanément que « ce sont des individus et des organisations qui viennent aider les gens qui ont besoin d'aide ». Cette perception montre à la fois l'objectif altruiste et sa provenance extérieure. Même s'il existe des réseaux de solidarité informels au niveau local, ainsi que des ONG et des associations, les populations considèrent que « l'aide humanitaire » vient de l'étranger. Mais cette perception n'est pas négative, et ce en dépit des commentaires négatifs entendus parfois, dans la mesure où la plupart des gens sont reconnaissants de la présence des organisations humanitaires étrangères, qu'ils associent souvent à un possible retour à la paix et à une amélioration de leurs conditions de vie.



LES POINTS À RETENIR...

COMMENT LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES SONT-ELLES PERÇUES EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE ?

L'un des principaux constats de l'étude est le contraste entre, d'un côté, l'ignorance frappante du personnel humanitaire de la façon dont les populations perçoivent leur travail et, de l'autre, l'ampleur des critiques que ces populations expriment à son égard. Les populations sont certes reconnaissantes pour l'aide humanitaire et elles comprennent pourquoi les organisations humanitaires sont présentes en République centrafricaine. Mais ces expressions d'appréciation, aussi sincères soient-elles, sont rapidement nuancées par une multitude de problèmes que pointent la plupart des personnes interrogées. Elles critiquent la nature, la qualité ou la quantité d'aide distribuée et affirment que, en grande parie, l'aide n'est pas distribuée à ceux qui en ont le plus besoin, ou qu'elle ne répond pas à tous les besoins. Elles s'interrogent sur la façon dont les bénéficiaires sont sélectionnés, et certaines accusent les organisations humanitaires d'incompétence ou de favoritisme à l'égard de tel ou tel groupe.

Dans ce contexte, les personnes interrogées considèrent que le travail des organisations humanitaires en matière de suivi et d'évaluation est insuffisant, et ce d'autant plus que, d'après l'étude, les communautés bénéficiaires n'ont qu'une confiance limitée dans le personnel local des organisations humanitaires et de leurs partenaires locaux.

Les humanitaires expérimentés ne seront sans doute pas tellement étonnés par ces conclusions. Partout dans le monde, l'aide humanitaire est entachée d'imperfections, et la difficulté du contexte centrafricain ajoute incontestablement un défi. Néanmoins, il est particulièrement préoccupant de constater à quel point, en République centrafricaine, les personnes interrogées se plaignent de ne pas être écoutées par les humanitaires, qu'il s'agisse de leurs besoins et de leurs préoccupations, mais aussi des idées qu'elles peuvent avoir. De plus, elles affirment que les humanitaires semblent ne pas éprouver d'empathie, ou très peu, pour les souffrances de la population, ce que d'ailleurs certains humanitaires reconnaissent. Cela tient peut-être en partie au fait que les humanitaires et les communautés pour lesquelles ils travaillent n'entretiennent que peu de contacts. Dans une certaine mesure, cela s'explique peut-être aussi par le peu de connaissances de la population du « système » humanitaire. Par exemple, comme on l'a indiqué plus haut, les communautés ne font pas vraiment de distinction entre les ONG et les bureaux, les programmes, les fonds ou les agences spécialisées de l'ONU, même si elles savent en général distinguer les organisations humanitaires les unes des autres d'après leur nom et leur domaine d'activité, et selon la qualité et la quantité d'aide humanitaire qu'elles proposent. Mais dans la mesure où l'ONU est principalement perçue comme une composante armée de la communauté internationale, les ONG doivent veiller à ne pas être assimilées à cette institution.

Ces conclusions mettent en évidence la nécessité pour les organisations humanitaires de mieux communiquer entre elles et de dialoguer davantage avec les communautés qu'elles entendent aider. Ce dialogue implique une capacité et une volonté d'écouter et de prendre en compte les doléances des communautés et leurs points de vue. Par ailleurs, étant donné l'ampleur des opérations humanitaires menées en République centrafricaine, il serait opportun de prévoir des modalités de communication aux populations et parties prenantes, dans le but d'expliquer les subtilités du système humanitaire avant que les positions de parties prenantes malintentionnées et promptes à critiquer les organisations humanitaires ne prennent le dessus au sein de la population dans son ensemble.

5

COMMENT LA NOTION DE SÉCURITÉ EST-ELLE PERÇUE ?

Les Centrafricains interrogés sur ce que signifiait pour eux « être en sécurité » ont donné des réponses variées, mais souvent liées à leur liberté de mouvement. Pour beaucoup d'entre eux, en effet, être en sécurité revient à être en mesure de se déplacer librement, en particulier pour les personnes interrogées qui sont boquées dans les enclaves. Mais la portée de la notion de sécurité varie. Certains la définissent étroitement en considérant que « être en sécurité », c'est être protégé par un personnel armé légitime et qui agit conformément à la loi et voir que les différents groupes armés déposent leurs armes. Tandis que d'autres y voient une notion plus large, qui recouvre autant la sécurité physique que la sécurité alimentaire et la liberté de choix.

« Parfois, le personnel des organisations humanitaires refuse délibérément de venir ici sous le faux prétexte qu'il n'y a pas de sécurité ».

Homme de la communauté, 3^{ème} arrondissement, Bangui

Le sentiment de (in)sécurité varie au sein des populations, mais la plupart des Centrafricains interrogés ne se sentent pas en sécurité, même s'ils reconnaissent que la situation s'est améliorée par rapport à l'année précédente. Le sentiment d'insécurité est fortement associé à la présence de groupes armés dans leur environnement, et ils voient le désarmement comme une condition d'amélioration de la sécurité, en particulier dans les grandes villes.

Les humanitaires interrogées dans le cadre de cette étude partagent un fort sentiment d'insécurité. En effet, d'après l'International NGO Safety Organisation (INSO), 12 travailleurs humanitaires ont été tués et 32 ont été blessés au cours de l'année 2014. Même s'ils sont nombreux à reconnaître que la situation est meilleure qu'il y a un an, la plupart d'entre eux soulignent que la phase de stabilité que connaît le pays actuellement est extrêmement fragile et pourrait facilement se dégrader.

Tous les humanitaires s'accordent à dire qu'ils ne sont pas en sécurité, pas plus que les citoyens de République centrafricaine et ils insistent sur la fragilité de la situation actuelle de relative stabilité. A l'appui de leur analyse, ils évoquent la présence continue des groupes armés, l'omniprésence des armes, les capacités visiblement limitées des forces internationales de maintien de la paix et les tensions persistantes – ainsi que la haine – entre les différentes communautés. Même si les tueries à grande échelle ont diminué par rapport à l'année dernière, des attaques violentes sont faciles à provoquer et l'on en voit tous les jours. En ce qui concerne leur propre sécurité, les humanitaires sont plus préoccupés par la criminalité ambiante que par la crainte d'être eux-mêmes visés en tant qu'humanitaires. Il est très difficile pour les humanitaires de dialoguer ou de négocier avec les groupes criminels qu'ils peuvent rencontrer sur leur route, parce qu'ils ne les connaissent pas bien et que les chefs n'exercent pas toujours de contrôle sur leurs groupes.

La plupart des personnes interrogées étaient en mesure de différencier les organisations humanitaires et les forces internationales de maintien de la paix, notamment en regardant si leur personnel portait des armes. Mais dans la plupart des cas, elles ne pensaient pas que ces institutions étaient indépendantes les unes des autres. Les humanitaires sont en effet souvent associés à l'effort international dans son

ensemble pour la paix et le développement en République centrafricaine. Même si une différence superficielle entre les organisations humanitaires et les forces internationales est en générale perçue, les personnes interrogées ne semblaient pas y attacher d'importance. Certaines pouvaient à peine distinguer les organisations humanitaires des forces militaires internationales, si ce n'est en distinguant les « humanitaires armés » des « humanitaires non-armés ». Une telle confusion n'est pas tellement étonnante, puisqu'on l'entend aussi de la part du personnel militaire. Par exemple, selon les mots d'un officier de la MINUSCA : « Nous sommes des humanitaires qui agissent avec un mandat militaire. Nous faisons un travail humanitaire en portant des uniformes et nous aussi nous sommes là pour aider et ramener la paix ». Une telle perception souligne une fois encore la nécessité pour les organisations humanitaires de mieux communiquer pour expliquer qui elles sont et ce qu'elles font.

Une minorité non négligeable de personnes interrogées a recommandé que les organisations humanitaires demandent une assistance militaire pour garantir l'accès là où l'insécurité les empêche d'atteindre les communautés. Ce point sera développé plus loin.

Mais l'incident relaté ci-après illustre le risque que les organisations humanitaires courent en s'associant trop étroitement aux forces armées internationales. Pendant les entretiens organisés à Carnot, quelques antibalakas ont, de façon agressive, accusé les organisations humanitaires d'être des « espions de la MINUSCA ». Cette accusation était fondée sur l'arrestation d'un de leurs commandants par la MINUSCA pendant une distribution organisée par la Croix-Rouge centrafricaine en novembre 2014. Ces miliciens avaient déduit de cette arrestation que l'organisation humanitaire avait informé la MINUSCA de sa présence. A lui seul, cet événement a suscité beaucoup de colère et de suspicion, et il a aussi poussé les miliciens à éviter toute interaction avec les organisations humanitaires. Même s'il est anecdotique, cet incident illustre bien la méconnaissance et la suspicion de certains miliciens.



« La présence des organisations humanitaires ne nous apporte pas la sécurité. Elle nous expose encore plus aux groupes armés. Ils pensent que nous recevons beaucoup de choses, alors ils nous attaquent pour nous voler ».

Groupe de discussion de femmes, Bangui

Les populations comptent surtout sur leurs chefs religieux et leurs chefs locaux pour garantir leur sécurité, mais sans pour autant négliger le rôle des organisations humanitaires. En effet, lorsqu'on leur demande si la présence des organisations humanitaires contribue à améliorer leur sécurité, la plupart des personnes interrogées répondent par l'affirmative. Pour les femmes en particulier, leur présence est rassurante, elle leur donne le sentiment de ne pas être oubliées. De plus, ceux qui donnent un sens large à la notion de sécurité (comme sécurité matérielle et alimentaire, protection juridique et cohésion sociale) ont aussi affirmé à la mission que la présence des organisations humanitaires contribuait à renforcer le sentiment de sécurité.

Pour autant, la seule présence des organisations humanitaires n'est pas perçue par les populations comme une garantie de sécurité, mais plutôt comme un indicateur de sécurité dans la région. Les populations pensent en effet que les organisations humanitaires ne travaillent que dans les régions qui sont assez sûres pour ce travail. La présence d'humanitaires dans leur quartier ou leur village est donc, selon elle, un indicateur de l'amélioration de la situation. De plus, elles ont tendance à penser que les miliciens sont moins enclins à perpétrer des actes de violence en présence de travailleurs humanitaires. Certaines personnes interrogées ont cependant défendu le point de vue inverse : les organisations humanitaires seraient très vulnérables aux attaques et leur présence ne serait pas une garantie de sécurité parce qu'elles ne sont pas armées pour se défendre.

Néanmoins, en général, la présence d'organisations humanitaires semble rassurer les populations même si elles reconnaissent que leurs capacités à apporter la sécurité sont limitées.



LES POINTS À RETENIR...

COMMENT LA NOTION DE SÉCURITÉ EST-ELLE PERÇUE ?

Les personnes interrogées ont affirmé que le conflit était polarisé autour de clivages religieux. En revanche, elles n'ont pas beaucoup évoqué la question ethnique.

Comme la majorité de la population musulmane a été chassée ou a fui les régions visitées par la mission, beaucoup de critiques ont été exprimées à l'égard des Musulmans au cours des entretiens et dans les groupes de discussion, certaines plus ouvertes que d'autres. Plusieurs Musulmans interrogés ont également exprimé des critiques à l'égard des Chrétiens, mais dans l'ensemble ils appelaient au retour à la paix et à la cohésion sociale.

Un fort sentiment d'insécurité prévaut chez les travailleurs humanitaires interrogés par la mission. Tout en reconnaissant une amélioration de la situation sécuritaire au cours de l'année écoulée, les personnels locaux ont dit, pour la plupart, qu'ils ne se sentaient pas en sécurité.

Le sentiment général d'insécurité est associé à la présence de groupes armés. Les personnes interrogées demandent leur désarmement, parce qu'ils y voient le moyen le plus efficace d'améliorer la sécurité, surtout dans les grandes villes. Pour certaines personnes, la présence de forces internationales de maintien de la paix contribue à la sécurité. Mais dans leur majorité, les gens pensent que tant que les groupes armés ne seront pas démantelés, désarmés et réinsérés, les populations de République centrafricaine seront toujours victimes de la violence de la part d'acteurs illégitimes. Cette perception met en évidence l'urgente nécessité pour la communauté internationale de mettre rapidement en marche un processus efficace de DDR et de continuer à soutenir les autorités, en particulier au niveau local.

Pour les femmes en particulier, la présence des organisations humanitaires est rassurante et donne le sentiment de ne pas être oublié. Leur seule présence n'est pas considérée comme une garantie pour la sécurité, mais comme un indicateur d'une relative sécurité dans la région. Pour autant, les populations locales appellent d'abord à « Dieu », puis à leurs chefs locaux, pour assurer leur sécurité.

La plupart des personnes interrogées ont été capables de distinguer les organisations humanitaires et les forces armées internationales, en regardant qui portait des armes et des équipements militaires. Mais en général elles ne pensent pas qu'elles sont indépendantes les unes des autres. Les humanitaires sont en effet souvent associés à l'effort international dans son ensemble pour la paix et le développement en République centrafricaine.

6

QUELLE EST LA PERCEPTION DE L'ACCÈS HUMANITAIRE ?

Par « accès humanitaire », on entend l'accès des populations à l'aide humanitaire et l'accès des organisations humanitaires aux populations. Pourtant, la plupart des travailleurs humanitaires interrogés le définissent exclusivement comme leur propre capacité à accéder aux populations.

Par exemple, le chef de mission d'une ONG l'a défini uniquement comme « le libre accès aux populations, sans compromission de notre part ». Ce constat inquiétant n'est pourtant pas rare parmi les organisations humanitaires et il explique l'approche autocentrée des travaux et des projets engagés sur la question de l'accès. Il explique aussi l'objectif de cette étude, qui entend présenter la question de l'accès du point de vue des bénéficiaires.

Cette vision ONG-centrée de l'accès s'explique à la fois par le biais des travailleurs humanitaires et par la position des populations, qui considèrent qu'elles n'ont qu'un rôle passif à jouer dans la réception de l'aide. Les populations se décrivent en effet comme le dernier chaînon du système humanitaire. Par exemple, pour les communautés d'accueil à Dekoa, « nous recevons une aide humanitaire parce que les organisations humanitaires viennent nous voir et constatent nos difficultés. Sinon, nous ne recevons pas d'aide ». En outre, les communautés semblent s'en remettre en grande partie à leurs chefs de quartier ou de village pour l'organisation de l'aide, même si la mission a noté certains cas où des citoyens se sont mobilisés pour contacter ou rencontrer des organisations humanitaires afin de coordonner les activités humanitaires. Les gens considèrent en effet que, si les organisations humanitaires ne viennent pas à eux, c'est à leurs chefs d'aller les chercher. Ainsi, des femmes du village de Bedambou ont expliqué que « si un chef ne parvient pas à informer les humanitaires de notre situation, nous ne pouvons pas recevoir d'aide humanitaire ».

Toutes les personnes interrogées, tant les humanitaires que les populations affectées, s'accordent à dire que les principaux obstacles à la mise en œuvre des projets humanitaires sont l'insécurité et les difficultés logistiques qui entravent l'accès physique aux différentes localités, en particulier à cause de l'état des routes.

A propos de l'insécurité, les populations mentionnent le blocage des routes, les tirs, les pillages, les vols, les exécutions et la présence des groupes armés. D'après OCHA, « les incidents relatifs à l'accès ont augmenté de 47 pour cent en mars, avec différentes menaces contre le personnel humanitaire. Les ONG internationales ont temporairement suspendu leurs activités à Kabo dans la préfecture de l'Ouham en raison d'attaques ciblant le personnel humanitaire, les biens et les locaux »⁵.

Les problèmes logistiques les plus fréquemment évoqués à propos de l'accès à certaines localités sont les routes en terre, les ponts effondrés, les intempéries, la pénurie des moyens de transport, l'isolement des villages, l'éloignement des points de distribution, les structures d'éducation et de santé, la faiblesse des moyens de communication et les accidents de la route.

Le tableau suivant montre que, outre les problèmes logistiques, les populations sont confrontées à d'autres difficultés pour accéder à l'aide humanitaire, qui résultent de leurs propres comportements et pratiques, ou des comportements d'autres acteurs.

⁵ OCHA, *Rapport de situation n° 52* (au 14 avril 2015).

D'APRÈS LES POPULATIONS INTERROGÉES, L'ACCÈS À L'AIDE EST ENTRAVÉ...

... PAR LES COMPORTEMENTS ET LES PRATIQUES DES POPULATIONS ELLES-MÊMES

L'ABSENCE : parfois, les populations ne participent pas aux réunions d'identification des bénéficiaires parce qu'elles font le choix d'aller vers d'autres occupations ou parce qu'elles ne sont pas disponibles pour des raisons familiales ou autres. Ou alors, comme l'ont confié des femmes des quartiers 1 et 2 de Kotombolo, « parfois, nous refusons de rencontrer les humanitaires ».

L'ORGANISATION INFORMELLE : certaines personnes interrogées ont expliqué que les organisations humanitaires avaient du mal à distribuer l'aide lorsque la communauté n'était pas organisée et n'avait pas de représentants. Par exemple, des hommes du 7^{ème} arrondissement de Berberati ont dit que « quand la population n'est pas organisée en association ou en groupe informel, nous ne profitons pas autant de l'aide ».

LES MENSONGES : il arrive que les bénéficiaires reconnaissent avoir exagéré ou même menti de façon éhontée pour décrire les besoins de leurs communautés, afin de recevoir une aide humanitaire plus importante. Par exemple, des femmes du quartier de Dekoa-Poste à Dekoa ont confessé : « nous donnons de fausses informations aux humanitaires dans l'espoir de tirer plus de profit des distributions ».

« Oui, nous acceptons les humanitaires, mais leurs chauffeurs devraient conduire moins vite quand ils traversent notre village ».

Groupe de discussion d'hommes, village de Guen

... PAR LES COMPORTEMENTS ET PRATIQUES DES AUTRES MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ

LA DÉSORGANISATION : il arrive que des membres de la communauté sèment la confusion et l'anarchie pour profiter de la situation.

LA RÉTENTION DE L'INFORMATION : les populations disent souvent que leurs chefs ou leur représentants ne partagent pas les informations – soit par erreur soit à dessein – sur les activités humanitaires en cours ou à venir. Par exemple, des hommes du quartier de Ngaragba, dans le 7^{ème} arrondissement de Bangui, ont dit à la mission : « Nos chefs ou nos représentants ne communiquent pas toutes les informations à la population bénéficiaire ».

LE DÉTOURNEMENT DE L'AIDE : des chefs de quartiers ou de villages ont été accusés d'avoir détourné une partie de l'aide distribuée dans leur localité.

LE VOL DE L'AIDE : les populations ont indiqué que l'aide était parfois volée par des miliciens, soit immédiatement après la distribution, soit plus tard dans la nuit, dans les maisons. C'est surtout dans les quartiers de Bangui où les antibalakas sont toujours actifs que ces vols ont été signalés, mais aussi ailleurs, notamment à Dekoa.



... PAR LES COMPORTEMENTS ET PRATIQUES DES ORGANISATIONS HUMANITAIRES

LE CIBLAGE INADÉQUAT : les populations ont parlé de cas où les personnes les plus vulnérables n'étaient pas bien identifiées, soit par erreur, soit à dessein. Par exemple, des hommes du village de Gara-Amou, près de Sibut, ont dénoncé les humanitaires qui « demandent quelque chose en échange avant de procéder à l'identification des bénéficiaires ».

L'INSUFFISANCE DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION : si les personnes interrogées comprennent qu'il puisse y avoir des erreurs dans le processus d'identification des plus vulnérables, il leur semble en revanche impardonnable que les organisations humanitaires ne se mobilisent pas plus pour garantir que l'aide leur parvient bien. Certaines, comme ces femmes du Site de l'Église des Frères de Castors à Bangui, déplorent que : « Parfois, les humanitaires nous disent des choses désagréables quand nous leur posons des questions pour essayer de comprendre ce qu'il se passe et ils n'essayent jamais de nous expliquer ce qu'ils font ou quels sont leurs problèmes ».

LA MAUVAISE COMMUNICATION : les populations regrettent souvent le peu – voire l'absence – de communication des organisations humanitaires, que ce soit à propos de leurs activités en général ou sur des questions plus précises comme la date prévue pour une distribution. Par exemple, pour ces femmes

du village de Bokengue, près de Sibut : « Ce qui nous empêche d'accéder à l'aide humanitaire, c'est l'absence d'informations entre les humanitaires et les populations ».

LA LASSITUDE : certaines personnes interrogées ont dit être fatiguées des « promesses non tenues ou des réunions innombrables avec les humanitaires qui ne débouchent sur aucun résultat concret ». Certaines ont décidé de ne plus participer à ces réunions, sans réaliser qu'elles risquaient de ne plus être informées ou de ne plus recevoir d'aide à l'avenir.

LA DÉSORGANISATION : certaines personnes interrogées considèrent que les activités humanitaires (distribution d'aide ou de services) sont tellement désorganisées (voire « anarchiques », d'après un homme du village de Bokengue) que certaines populations affectées ne reçoivent pas l'aide à laquelle elles sont pourtant éligibles.

LE DÉTOURNEMENT DE L'AIDE : comme on l'a évoqué plus haut, le personnel humanitaire est parfois accusé de détourner l'aide à son profit, privant de ce fait les populations de l'aide à laquelle elles sont éligibles. Par exemple, les hommes déplacés internes dans l'enclave de Dekoa se sont plaints du « détournement de biens par certains personnels humanitaires ».

LA PARTIALITÉ : les personnes chargées de l'identification des populations les plus vulnérables



(personnels humanitaires ou représentants des communautés reconnus) ont parfois été accusées « d'exclure sciemment certains bénéficiaires en raisons de leurs origines (religieuses) ». Par exemple, des femmes du quartier Gbotoro, dans le 7^{ème} arrondissement de Bangui, ont dit qu'elles n'avaient pas reçu d'aide « parce que nous appartenons au groupe ethnique des Goula, proche du régime déchu ».

LE CLIENTÉLISME : d'après plusieurs personnes interrogées, certains personnels des organisations humanitaires choisissent leurs fournisseurs sans que ce soit forcément les plus appropriés. Par exemple, un homme du quartier de Ngaragba, dans le 7^{ème} arrondissement de Bangui, a accusé les humanitaires de « louer des véhicules appartenant à leurs proches alors qu'ils étaient en piteux état ».

L'INCOMPÉTENCE : on entend souvent que les organisations humanitaires « manquent de professionnalisme ». Par exemple, selon une Musulmane du 3^{ème} arrondissement de Bangui, « les hommes et les femmes devraient être séparés au moment de la distribution ». Ce commentaire est revenu à plusieurs reprises, y compris en zone rurale et de la part d'hommes.

LA CONCURRENCE : la concurrence entre les organisations humanitaires est parfois perçue comme un obstacle dans l'accès à l'aide humanitaire. Par exemple, des personnes déplacées à Dekoa ont

affirmé : « Certaines ONG [disent] qu'elles ont couvert tous nos besoins, ce qui est faux et empêche l'intervention d'autres organisations humanitaires ici ».

L'AVERSION AU RISQUE : la réticence des travailleurs humanitaires face aux risques sécuritaires est parfois aussi citée comme un obstacle à la mise en œuvre des activités humanitaires. Par exemple, des hommes du 3^{ème} arrondissement de Bangui se sont plaints en ces termes : « Le personnel humanitaire refuse délibérément de venir ici sous le faux prétexte qu'il n'y a pas de sécurité dans le quartier ».

DES FINANCEMENTS LIMITÉS : les conclusions de l'étude montrent que la population comprend les limites financières auxquelles les organisations humanitaires sont confrontées. Par exemple, pour ces femmes du site de Bon Bosco dans la commune de Begoua (Bimbo2) à Bangui : « L'insuffisance des financements des organisations humanitaires les empêche de venir jusqu'à nous ».

LES RETARDS : la lenteur de la distribution de l'aide a également été pointée comme l'une des raisons pour lesquelles les populations n'en bénéficient pas.

« La dernière distribution alimentaire, organisée par [nom de l'ONG] date du 2 février, mais elle n'était pas très réussie parce que la nourriture était déjà périmée ».

Groupe de discussion de femmes, Bangui

Comme on l'a vu, les populations sont confrontées à de multiples difficultés qui les empêchent d'accéder à l'aide humanitaire. Ce qui est frappant, c'est que leurs critiques visent principalement les organisations humanitaires. L'étude n'a pas pour objet de déterminer si elles sont vraies ou fausses. Mais le fait que la mission les ait entendues si souvent montre que, pour les populations, les organisations humanitaires ne se sentent pas responsables vis-à-vis de leurs bénéficiaires. C'est d'autant plus préoccupant que les personnes interrogées se sont souvent plaintes de ne pas être écoutées par les organisations humanitaires, ce qui ajoute une entrave supplémentaire à l'accès à l'aide.

L'étude montre que, en plus des difficultés liées aux problèmes sécuritaires et logistiques, ce sont les comportements des populations elles-mêmes qui empêchent parfois les organisations humanitaires de les atteindre. Cette conclusion est d'autant plus surprenante qu'elle n'a été évoquée que par les populations et non par ceux qui pourraient pourtant en être contrariés, à savoir les humanitaires, les groupes armés et les autorités locales. D'après des personnes interrogées au sein de la population, les organisations humanitaires ont été confrontées aux difficultés suivantes à Bangui, Carnot et Sibut : « violence physique et verbale de la part de PDI », « comportement déplacé de la part de la communauté affectée, notamment faux témoignage, hostilité, etc. » et « comportement imprévisible et hostile de la population ». En d'autres termes, les populations affectées reconnaissent que leur propre comportement peut faire obstacle à la capacité ou à la volonté des organisations humanitaires de les aider.

Enfin, « l'opposition gouvernementale au travail humanitaire » a également été mentionnée dans certains entretiens, notamment dans deux villages situés respectivement dans les sous-préfectures de Carnot et de Sibut. Les personnes interrogées dans le camp de déplacés M'Poko à Bangui ont particulièrement insisté sur ce point. Selon elles : « Aucune action humanitaire ne peut être engagée sans l'autorisation du gouvernement. En d'autres termes, le

gouvernement peut faire obstacle à la distribution de l'aide afin de pousser les PDI à quitter le site ». La notion de « gouvernement » renvoie ici aux autorités nationales basées à Bangui et pas au gouvernement local.

Il faut ajouter que, dans un premier temps, il a été difficile d'obtenir de la part des populations des réponses sur les obstacles externes à l'accès des humanitaires aux populations. Pour la plupart, les populations et des groupes armés rencontrés ne semblaient pas avoir d'avis particulier sur cette question. Par exemple, ils ne semblaient pas considérer, ou rarement, que le contexte dans lequel se déroulent les opérations en République centrafricaine pourrait gêner les organisations humanitaires. Conscients des contraintes financières des organisations humanitaires, ils les voient tout de même comme des organisations riches, ce qui est plutôt légitime au regard des critères locaux. Les populations interrogées pointent souvent l'omniprésence des « grosses voitures blanches » des organisations humanitaires, qui devraient plutôt, selon elles, utiliser des avions pour éviter le réseau routier en mauvais état. En d'autres termes, les populations ont de la peine à comprendre les limites matérielles et financières auxquelles les organisations humanitaires sont confrontées.

En revanche, les personnels humanitaires imputent les difficultés d'accès aux communautés bénéficiaires à des éléments extérieurs, en particulier les problèmes sécuritaires et logistiques. Ils sont particulièrement préoccupés par les actes de violence perpétrés par les groupes armés. Pourtant des personnels ont affirmé qu'il serait possible de réduire ces risques en discutant directement avec ces groupes. Cette position a été confirmée par les groupes armés interrogés dans le cadre de cette étude, comme on le verra plus loin. Les humanitaires sont encore plus préoccupés par la violence criminelle, face à laquelle ils se sentent démunis et effrayés. Selon les mots du directeur pays d'une grande ONG, « quand un de mes véhicules prend la route, je suis inquiet... Je sais que quelque chose va se passer... Nous avons eu tellement d'incidents sécuritaires, nous sommes très vulnérables ». On voit que l'ensemble du secteur humanitaire en République centrafricaine ressent cette profonde appréhension.

Outre les problèmes logistiques évoqués plus haut, les humanitaires ont aussi évoqué les difficultés liées au fait que l'essentiel du matériel humanitaire doit être



importé, essentiellement du Cameroun, de Dubaï et d'Europe, ce qui allonge de deux à six mois les délais de livraison. La corruption endémique des douanes et des administrations, le nombre limité de commerçants, les prix élevés, le peu de moyens de transport et l'état des routes ajoutent aux difficultés logistiques de l'approvisionnement en matériel humanitaire.

Deux travailleurs humanitaires ont avoué que, pour résoudre des problèmes d'accès, leurs collègues avaient payé des pots-de-vin en liquide pour pouvoir accéder à certaines zones, à Bangui et dans les provinces. Ils ont expliqué que cette pratique n'était ni approuvée ni institutionnalisée par leur organisation mais qu'elle n'était pas non plus proscrite. En d'autres termes, en pratique, elle est tolérée. Or si le versement d'un pot-de-vin peut permettre d'avoir accès provisoirement à une zone donnée, il relève néanmoins d'une stratégie à courte vue, qui suscite des attentes de la part de ceux qui reçoivent les pots-de-vin et a par conséquent un impact négatif sur les autres organisations humanitaires qui interviennent dans la même zone.

Les humanitaires sont bien conscients des difficultés externes auxquelles ils sont confrontés, mais ils ont

tendance à ne pas prêter beaucoup d'attention à celles qui se posent à l'intérieur de leurs organisations. Ceux que nous avons interrogés n'étaient pas étonnés de nos questions sur ce point, mais ils ont été peu nombreux à les évoquer spontanément. L'équipe de recherche a néanmoins noté de nombreuses allusions à ces difficultés internes au cours des entretiens qu'elle a eus avec le personnel humanitaire.

Une difficulté interne que rencontrent toutes les organisations humanitaires internationales contactées dans le cadre de cette étude a trait aux ressources humaines. Les organisations humanitaires ont du mal à recruter et à garder un personnel national ou international compétent et expérimenté. Le contexte de la République centrafricaine est particulièrement difficile à cet égard, d'autant que le personnel étranger doit pouvoir parler français pour être vraiment opérationnel, une condition difficile à remplir, même avant la crise récente. Le cas d'une ONG internationale où six personnes différentes ont occupé le poste de direction au cours des douze derniers mois illustre de façon frappante cette difficulté. Ce cas n'est pas unique, puisque d'après le responsable bien informé d'une ONG : « La durée moyenne du séjour des directeurs pays est de quatre mois. C'est déjà mieux



qu'avant, puisqu'avant ils ne restaient que trois mois ! ». Plusieurs responsables d'organisations ont déploré que le personnel international soit recruté sans avoir une expérience préalable suffisante et qu'il reste trop peu de temps en République centrafricaine. Ce problème de ressources humaines conduit certaines organisations à fonctionner sans personnel d'encadrement et à s'appuyer sur un personnel junior ou embauché avec un contrat à court-terme.

Dans ce contexte, plusieurs des personnes interrogées ont trouvé paradoxal que les responsables d'organisations humanitaires, qui sont les plus expérimentés, soient basés à Bangui alors que leur présence serait plus justifiée dans d'autres localités, là où les défis humanitaires sont plus intenses. Certains humanitaires ont expliqué à la mission qu'ils classaient leurs collègues dans deux catégories : les « opérationnels », soucieux de couvrir les besoins humanitaires et les « fonctionnaires », soucieux avant tout de leur carrière et d'éviter les risques.

Si les organisations humanitaires ne peuvent pas accéder aux populations qui ont besoin d'aide, c'est aussi parce que leurs projets humanitaires ne reçoivent pas assez de financements pour faire face à cette « crise oubliée ». Ce n'est pas nouveau : les besoins humanitaires ont toujours été sous-financés en République centrafricaine. Pourtant, le transport du personnel et des biens à travers ce pays nécessite du temps et des ressources et ce pays connaît malheureusement un haut niveau de pauvreté couplé à une faible densité de population. Par conséquent, une partie de la population affectée par le conflit reste hors de portée de l'aide humanitaire malgré les efforts engagés par les organisations pour assurer une présence opérationnelle dans la plupart des sous-préfectures du pays. Effectivement, la République centrafricaine demeure l'un des pays les moins accessibles du monde et la mise en place d'une opération humanitaire durable à large échelle nécessite un financement conséquent.

Plusieurs responsables d'organisations humanitaires ont expliqué que, en raison de son inexpérience et du fort *turn-over*, le personnel international ne connaît pas bien le contexte, ni les différents acteurs en présence. Selon eux, cette situation conduit à de mauvaises décisions opérationnelles. Par exemple, à Berberati, des réfugiés congolais ont expliqué à la mission : « Certaines organisations ne tiennent pas compte du fait qu'il y a deux communautés différentes qui vivent ici : la communauté des Congolais

chrétiens et celle des Musulmans. Elles organisent des distributions sans prendre cela en compte, alors cela crée des tensions entre les deux communautés. Ce n'est pas un problème politique, c'est un malentendu ».

Un autre facteur qui empêche l'accès aux populations, plus personnel celui-ci et cité par certains responsables d'organisations humanitaires, est la peur. Les personnels nationaux et internationaux craignent souvent pour leur vie, pour leur intégrité physique et psychologique et pour la sécurité de leurs biens. D'après ce chef de mission : « Le personnel a de plus en plus peur. Il y a certaines régions où ils ne veulent pas travailler parce qu'ils ont déjà vécu des incidents sécuritaires. La peur du personnel est un facteur qui limite l'accès, mais je peux le comprendre, parce que la violence frappe de plus en plus au hasard, elle est devenue imprévisible ». En effet, les personnes interrogées semblent plus préoccupées par les actes de violence aveugle que par les attaques ciblées, ce qui en dit long sur le changement de dynamique et de perspective face à « l'aversion au risque ».

De fait, l'insécurité et l'évolution de la dynamique politique autour de la sécurité du personnel et des opérations ont un impact très important. Le personnel est victime d'intimidations et de menaces accompagnées de violence et des intrusions ont lieu régulièrement dans les installations des organisations humanitaires sur le terrain. Les humanitaires ont payé un lourd tribut puisque plusieurs d'entre eux sont morts ces deux dernières années. Par conséquent, les organisations humanitaires sont souvent obligées de mener des arbitrages difficiles entre l'accès aux communautés et la sécurité de leur personnel. Comme on l'a dit plus haut, elles sont souvent contraintes d'interrompre leurs opérations et de déplacer leur personnel, ce qui perturbe le déroulement d'activités pourtant essentielles pour couvrir les besoins humanitaires urgents des bénéficiaires. Certains personnels ont dit qu'ils avaient peur de retourner dans certaines zones. Quelques rares directeurs pays d'organisations humanitaires ont dit être au courant de cette situation et essayer de créer un environnement de travail qui permette d'en discuter et de soutenir le personnel bien que cela soit difficile au quotidien, étant donné la quantité de travail et le niveau de stress.

Les mesures de sécurité, jugées trop drastiques, sont aussi citées comme un facteur qui entrave l'accès. La mission l'a entendu de la part de toutes les catégories

d'interlocuteurs, mais plus particulièrement de la part des personnels de l'ONU. Voici comment l'un d'eux a décrit la situation : « Quand nous devons aller sur le terrain, nous devons avoir trois véhicules et être accompagnés par une escorte. Les conditions de sécurité imposées par UNDSS sont très lourdes pour nous ». Ces mesures de sécurité font forte impression sur les populations, elles ajoutent à la confusion qui est faite entre les humanitaires et les militaires et elles sont difficiles à remplir parce que les véhicules et les moyens de communication sont en nombre limité. Tous les humanitaires reconnaissent l'utilité des escortes armées, mais pour la plupart d'entre eux elles ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort. Ce qui est intéressant, c'est que certains des humanitaires les plus virulents sur les excès des mesures de sécurité se sont cependant résignés à les accepter comme faisant « partie du système ».

Par ailleurs, d'après certaines personnes interrogées, le seuil du risque acceptable imposé par UNDSS (aux agences de l'ONU mais pas aux ONG) ne correspond pas à la réalité sur le terrain mais à des considérations internes ; par exemple, il ne faut pas que les compagnies d'assurance considèrent que les humanitaires prennent des risques excessifs. L'analyse des risques serait donc déconnectée des réalités du terrain et empêcherait plutôt qu'elle ne faciliterait l'accès des organisations opérationnelles aux populations affectées par le conflit.

Enfin, plusieurs responsables d'organisations humanitaires ont parlé à la mission d'autres obstacles à la dimension opérationnelle de leur mission : la pression à laquelle ils sont soumis pour rendre des comptes (*accountability*), essentiellement à leur siège et aux bailleurs de fonds, ainsi que la charge de travail quotidienne liée aux réunions innombrables, à la rédaction de rapports et au suivi des emails. Ces tâches peuvent sembler un peu triviales par rapport aux autres contraintes opérationnelles évoquées dans ce rapport, mais elles mobilisent réellement beaucoup de temps, d'énergie et de concentration de la part des responsables d'organisations humanitaires. Elles jouent un rôle dans l'organisation des dynamiques internes et des réalités opérationnelles des organisations.

Une humanitaire a indiqué à l'équipe de recherche qu'il n'y avait pas de problème d'accès en République centrafricaine. Selon elle, les organisations humanitaires et les populations sont confrontées à des difficultés réelles de distribution et de réception de

l'aide humanitaire, mais pour autant « il n'existe pas de volonté délibérée et sur une large échelle, de la part du gouvernement, des groupes armés ou de tout autre partie prenante, d'empêcher activement les organisations humanitaires d'accéder aux populations affectées ». Cette position doit être nuancée : par exemple, les organisations humanitaires n'ont toujours pas la possibilité d'aider les PDI bloqués dans les enclaves à rentrer chez eux ou à trouver refuge de l'autre côté de la frontière, en particulier au Cameroun et au Tchad. Ces PDI ont dit clairement qu'ils souhaitent pouvoir décider librement de leur sort.

L'étude montre que, en général, les populations comprennent que les organisations humanitaires n'ont pas les moyens de couvrir tous les besoins humanitaires en République centrafricaine et qu'elles sont obligées de faire des choix pour que leurs interventions restent dans les limites de leurs moyens. Mais seulement une minorité de personnes semble réaliser que c'est à leur gouvernement qu'incombe la responsabilité principale de couvrir ces besoins.

Toutes les personnes interrogées ont dit qu'elles étaient affectées par le conflit que, à ce titre, elles étaient éligibles à l'aide humanitaire, tout en soulignant que la liste des bénéficiaires devait donner la priorité aux catégories suivantes : veuves avec enfants, personnes âgées, personnes déplacées, orphelins, femmes enceintes, personnes handicapées, victimes d'agressions physiques, et personnes dont la maison a été détruite.

Certaines personnes interrogées ne comprennent apparemment pas du tout pourquoi elles n'ont toujours reçu aucune aide alors que, selon elles, l'action humanitaire se déploie progressivement dans l'ensemble du pays. Elles reconnaissent parfois que d'autres personnes au sein de leur communauté sont plus vulnérables, mais non sans une certaine frustration.

« Si nous ne recevions pas les biens auxquels nous pensons avoir droit, nous irions voir le chef et l'insulter, dire notre colère et le frapper ».

Groupe de discussion d'hommes, Bangui

Les organisations humanitaires sont confrontées à une autre difficulté majeure : comme elles n'ont ni la vocation ni les moyens de répondre aux défaillances structurelles qui caractérisent tous les secteurs de

l'action publique en République centrafricaine, elles doivent savoir selon quels critères tracer les limites de leurs interventions. Par exemple, elles soignent des patients victimes de maladies hydriques, mais il n'existe pas de système d'égouts dans le pays. Ces défaillances doivent retenir toute l'attention des acteurs de la reconstruction et du développement. Dans ce contexte, on comprend la frustration des populations et des autres acteurs qui aspirent à être davantage impliqués dans la conception des projets humanitaires.

« Je jetterai un sort à ceux qui m'empêcheront de prendre ma part ».

Groupe de discussion d'hommes, Village de Nandobo

Quand on leur a demandé ce qu'elles feraient si elles réalisaient au cours d'une opération de distribution dans leur région qu'elles n'étaient pas incluses parmi les bénéficiaires alors qu'elles pensaient remplir les critères requis, les personnes interrogées ont eu différentes réponses :

- Réponse constructive : elles contacteraient leur chef local ou iraient parler avec l'organisation humanitaire chargée de la distribution. Ou alors elles attendraient que les biens soient spontanément redistribués au sein de la communauté.
- Résignation : elles se résigneraient face à cette situation et s'abstiendraient de réagir, parce qu'elles penseraient qu'il est difficile, voire vain, de tenter de se plaindre officiellement ou de contacter l'organisation humanitaire.
- Réponse violente : elles tenteraient d'obtenir les produits humanitaires par la force, soit en les dérobant aux membres de la communauté impliqués dans l'organisation de la distribution, soit en insultant et en menaçant leur chef ou le personnel humanitaire, soit en s'interposant physiquement et en attaquant les humanitaires si besoin. Le recours à la violence physique n'a été mentionnée que par une minorité, mais par une minorité importante. Cela montre que les menaces adressées aux organisations humanitaires par les bénéficiaires mécontents sont bien réelles.



Plusieurs organisations humanitaires ont mis en place des systèmes de plainte, mais il semble que seul un petit nombre de gens les utilisent, comparé au nombre de gens qui affirment avoir de bonnes raisons de se plaindre. L'explication tient peut-être au manque de confiance du public dans la résolution des problèmes, à sa perception négative des organisations humanitaires et au peu de voies de communication existantes entre les organisations humanitaires et la population.

Enfin, il ne faut pas oublier que, avant décembre 2013, les organisations humanitaires étaient peu présentes dans le pays, si bien que leur réponse initiale aux premières phases de la crise a été limitée. Elles sont plusieurs à avoir perdu des ressources essentielles en raison des pillages généralisés et la majeure partie du personnel a quitté la République centrafricaine au lendemain du coup d'état au début de l'année 2013.

Dès lors que la République centrafricaine s'est trouvée sous les projecteurs internationaux, les organisations humanitaires y ont afflué. Aux quelques organisations humanitaires qui étaient présentes en République centrafricaine et travaillaient surtout dans le nord

avant la crise de 2013 se sont tout d'un coup ajoutées plus de 100 ONG, ainsi que les agences de l'ONU. Cet énorme afflux d'organisations humanitaires a engendré des problèmes, comme la hausse des prix et une « fuite des cerveaux » des administrations publiques vers ces organisations. Etant nouvelles dans le pays, plusieurs d'entre elles ont consacré beaucoup de ressources et de temps à la mise en place de leurs opérations. Leur nombre a ajouté à la confusion, avec certains doublons dans les activités ou un manque de communication à leur propos. Pour couvrir les besoins, les organisations humanitaires ont élargi leurs projets plutôt de d'utiliser une partie des ressources au renforcement de leurs mécanismes internes de responsabilité, de suivi et de feedback.

LES POINTS À RETENIR...

COMMENT L'ACCÈS HUMANITAIRE EST-IL PERÇU ?

L'un des principaux constats de l'étude porte sur la perception qu'ont les humanitaires « autocentrés » et les populations des enjeux de l'accès humanitaire. Bien que l'accès humanitaire soit couramment compris comme recouvrant deux facettes – l'accès des populations à l'aide humanitaire et l'accès des organisations humanitaires aux populations –, pour les humanitaires interrogés au cours de la mission, la notion renvoie d'abord à leur propre capacité d'atteindre les populations. Quant aux populations, elles perçoivent leur rôle de façon passive en tant que simples bénéficiaires de l'aide et elles considèrent qu'elles n'ont que peu d'influence sur la nature ou le type d'aide distribuée, même si elles attendent en général de leurs chefs qu'ils soutiennent leurs demandes.

Pour les humanitaires comme pour les populations, les principaux obstacles à l'accès humanitaire – les problèmes sécuritaires et logistiques – ne relèvent pas de leur contrôle. Mais les humanitaires imputent d'abord leurs difficultés à atteindre les populations à ces facteurs externes, tandis que les groupes de populations interrogés mettent l'accent sur les difficultés internes aux organisations humanitaires. Il a d'ailleurs été difficile pour les membres de la mission d'obtenir de leur part des réponses sur les difficultés externes qui empêchent les organisations humanitaires de les atteindre. D'autant plus que la plupart des populations et des groupes armés interrogés semblent ne jamais, ou presque, prendre la mesure des contraintes qui s'imposent aux organisations humanitaires en raison de la difficulté du contexte en République centrafricaine. À propos des faiblesses internes aux organisations humanitaires, les populations ont deux griefs. D'abord, elles les accusent d'être mal organisées, de ne pas bien communiquer avec les bénéficiaires et d'être à l'origine de dysfonctionnements : distributions trop lente, sélection des bénéficiaires défectueuse, concurrence entre les organisations humanitaires. Ensuite, et ce point est peut-être plus inquiétant, elles pensent que les humanitaires sont partiaux et malhonnêtes et racontent souvent des histoires de détournement de l'aide. Ce décalage entre les perceptions des uns et des autres – les humanitaires mettant en avant les difficultés externes tandis que les populations évoquent davantage les facteurs structurels, internes aux organisations – montre une fois de plus que les organisations humanitaires doivent améliorer leur communication sur la façon dont le déroulement des opérations humanitaires, sur leurs capacités et sur leurs contraintes. C'est d'autant plus important que tous les Centrafricains se disent affectés par le conflit et, à ce titre, considèrent qu'ils sont éligibles à l'aide humanitaire même si, pour la plupart, ils comprennent que les organisations humanitaires n'ont pas la capacité de couvrir tous les besoins.



Malheureusement, à tous les niveaux, les populations déplorent de ne pas être entendues par les humanitaires. Elles considèrent que, en cas de problème, il serait difficile, voire vain, de tenter de déposer une plainte officielle ou de contacter une organisation humanitaire. Si certains sont résignés face à ces difficultés, une minorité non négligeable reconnaît que, si besoin, elle recourrait à la violence pour obtenir de l'aide. Par exemple en recourant à la force pour obtenir des biens, en les volant aux membres de la communauté impliqués dans la distribution, en insultant leur chef ou le personnel de l'organisation humanitaire et en les menaçant, ou en s'interposant physiquement et en attaquant les travailleurs humanitaires. Ces déclarations montrent clairement la réalité des menaces qui pèsent sur le personnel humanitaire en raison du mécontentement des bénéficiaires, même si elles ne semblent pas avoir été souvent mises à exécution.

L'accès à l'aide dépend aussi des difficultés des organisations humanitaires pour recruter et garder un personnel local ou international compétent et expérimenté. Du fait de son inexpérience et de son fort *turn-over*, le personnel international connaît souvent mal le contexte et les acteurs en présence. Il en résulte parfois de mauvaises décisions opérationnelles.

D'après les informations recueillies par la mission, notamment de la part de responsables d'organisations humanitaires, l'accès à l'aide humanitaire est aussi entravé par la crainte des travailleurs humanitaires d'être victimes de violences. Cela dit, seuls quelques directeurs pays parmi les organisations humanitaires rencontrées avaient connaissance de telles situations. Quelques rares directeurs pays d'organisations humanitaires ont dit être au courant de cette situation et essayer de créer un environnement de travail qui permette d'en discuter et de soutenir le personnel bien que cela soit difficile au quotidien, étant donné la quantité de travail et le niveau de stress.

Plusieurs personnes interrogées ont cité les mesures de sécurité excessive comme un autre obstacle à l'accès. Certains personnels de l'ONU se plaignent que le seuil du risque acceptable imposé par le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS) ne réponde pas à la réalité sur le terrain mais à des considérations internes. Il faut éviter, par exemple, que les compagnies d'assurance considèrent que les humanitaires prennent des risques excessifs. Bien que ce ne soit pas l'objet de l'étude d'évaluer le bien-fondé de telles déclarations, elles appellent néanmoins à la réalisation d'une enquête interne. Il faut rappeler, en effet, que la gestion des risques sécuritaires dans le domaine humanitaire ne concerne pas seulement la protection de la vie et des biens, mais aussi la protection de la distribution de l'aide. En d'autres termes, les systèmes de sécurité devraient avoir pour principal objectif de permettre aux humanitaires d'atteindre leurs objectifs humanitaires.

La corruption endémique des douanes et des administrations constitue un autre facteur faisant obstacle à la distribution de l'aide, qu'il s'agisse des pots-de-vin, des variations de prix, du chantage et du trafic d'influence. Elle met à mal tous les efforts déployés dans le domaine de l'humanitaire et du développement et empêche la croissance économique à long-terme par les investissements, les impôts, la dépense publique et le développement humain. Elle risque aussi de ruiner le cadre juridique de la République centrafricaine, l'efficacité des institutions publiques, mais aussi de la société civile, dans la mesure où la recherche immédiate du profit personnel influence grandement les processus décisionnels officiels.

La mission a recueilli quelques allégations faisant état d'une « opposition gouvernementale à l'aide humanitaire », notamment dans les villages situés près de Carnot et de Sibut, mais aussi à Bangui. La notion de « gouvernement » renvoie ici aux autorités nationales basées à Bangui et non au gouvernement local. Il faudrait mettre en place dès que possible, en concertation avec les acteurs concernés (bailleurs de fonds, organisations humanitaires, gouvernement), une stratégie globale pour le retour des déplacés et des rapatriés assortie de solutions durables.

Face à la « crise oubliée » de la République centrafricaine, la réponse humanitaire a reçu des financements insuffisants, et c'est là un autre facteur de restriction de l'accès des organisations humanitaires aux populations affectées par le conflit. Cette situation n'est pas nouvelle puisque le financement des activités humanitaires en République centrafricaine a toujours été insuffisant. Le transport du personnel et des biens dans le pays nécessite du temps et des ressources, d'autant plus que le pays est caractérisé par une grande pauvreté associée à une faible densité de population. De ce fait, certaines communautés affectées par le conflit restent à l'écart de l'aide humanitaire malgré les efforts des organisations pour assurer une présence opérationnelle dans la plupart des sous-préfectures du pays. La République centrafricaine reste en effet l'un des pays les moins accessibles du monde, où la mise en place d'une opération humanitaire durable à grande échelle appelle un financement conséquent.

7

QUEL RÔLE PEUVENT JOUER LES ACTEURS EN PRÉSENCE POUR AMÉLIORER L'ACCÈS ?

Les populations affichent une réelle volonté de coopérer avec les organisations humanitaires pour améliorer l'accès. En même temps, elles insistent beaucoup pour que ces dernières fassent davantage d'efforts pour comprendre les difficultés auxquelles elles-mêmes sont confrontées pour accéder à l'aide humanitaire et à prendre ces difficultés en compte au moment de la conception des projets humanitaires.

Comme indiqué plus haut, les personnes interrogées ont souvent demandé que les humanitaires les écoutent davantage. Cette étude était, pour nombre d'entre elles, la première occasion qu'elles avaient de donner leur point de vue. Certaines avaient participé à des sondages réalisés par des organisations humanitaires mais, selon elles, il s'agissait de questions fermées et posées à la hâte, si bien qu'il n'était pas possible de donner réellement son point de vue.

Les populations interrogées ont également affiché leur volonté de faciliter l'accès des organisations humanitaires dans leurs régions respectives, notamment en échangeant des informations et en renforçant l'organisation sociale et la représentation de leurs communautés. Quant aux humanitaires, ils ont souligné l'impact positif de leurs initiatives pour faciliter le recueil d'informations sur la sécurité, surtout avant leurs visites dans ces communautés.

En outre, et malgré les critiques qu'elles ont par ailleurs exprimées sur les défaillances des opérations humanitaires, les personnes interrogées ont presque unanimement affirmé leur volonté de contribuer à la sécurité des humanitaires, même dans les cas où elles n'avaient pas été sollicitées sur ce point par les organisations humanitaires. C'est ce qu'illustre ce commentaire d'un déplacé interne du 3^{ème} arrondissement de Bangui : « Les humanitaires sont là pour soulager nos souffrances. En retour, nous devons les protéger ».

Interrogés par la mission sur les modalités de cette protection, les personnes interrogées proposent de « cacher » les humanitaires, « de les informer en amont des dangers à venir », que « les chefs des communautés interviennent pour les sauver », de « modifier ou de cacher tous les signes de la présence de l'ONG », que « nos jeunes les protègent », « de [s']interposer face à tous les actes de violence qui sont dirigés contre eux », « de demander l'intervention des forces militaires internationales », « de [s']interposer », ou affirment que « [les assaillants] devront d'abord nous tuer avant de faire du mal aux humanitaires ! », etc. En effet, au cours de la mission, une ONG internationale a été violemment attaquée par des antibalakas armés à Begoua (au nord de Bangui), où la population a caché les personnels de cette ONG et leur a fourni des vêtements pour qu'ils ne puissent pas être identifiés comme des humanitaires. Cet exemple, où des communautés s'impliquent dans la sécurité des humanitaires, n'est pas isolé puisque la mission en a recueilli d'autres. Cela étant, les moyens des communautés de protéger les humanitaires, tout en étant réels, sont limités, ce qu'elles reconnaissent elles-mêmes.

Les autorités locales, comme les préfets ou les maires, ou les chefs traditionnels tels que les chefs de quartier ou de village, les chefs de groupes ou les chefs religieux, n'envisagent pas que les organisations humanitaires mènent des opérations dans « leurs » zones géographiques sans qu'ils soient impliqués. Ils veulent à tout le moins être informés des activités des organisations humanitaires et considèrent en général qu'ils peuvent jouer un rôle important pour favoriser leur accès aux communautés dans la mesure où ils les connaissent et les représentent. Plusieurs responsables, institutionnels ou traditionnels, se sont plaints d'être trop souvent ignorés par les organisations humanitaires, qui ne les consultent qu'une seule fois en début de projet sans que cet échange n'ait de suite.

Les populations locales ont, elles aussi, insisté sur la nécessité d'associer leurs chefs à la conception et à la mise en œuvre des projets humanitaires, en particulier au moment de l'identification des personnes les plus vulnérables. Elles ont aussi dit que la sélection des bénéficiaires serait plus performante si les organisations humanitaires collaboraient davantage avec les chefs institutionnels et traditionnels, ainsi qu'avec les représentants nommés ou élus des populations. En effet, et malgré la déférence que les populations affichent à l'égard de leurs chefs, une minorité non négligeable de personnes les accusent ouvertement de clientélisme et de détournement de l'aide. Les chefs ou les représentants des communautés interrogés ont reconnu qu'ils étaient dans une position difficile, « entre le marteau et l'enclume », parce qu'ils étaient soupçonnés à la fois par leur communauté et par les organisations humanitaires.

La plupart des chefs interrogés se sentent investis de la responsabilité de faciliter l'accès à la fois à leurs communautés et aux organisations humanitaires. Cette responsabilité les oblige à intervenir en faveur de leurs communautés, afin que les organisations humanitaires leur apportent de meilleurs services. Mais elle les incite aussi à soutenir les organisations humanitaires dans leur travail d'identification des plus vulnérables. En d'autres termes, et pour reprendre la formulation d'un prêtre de Bangui : « Notre rôle est d'agir comme des intermédiaires, comme des facilitateurs et comme des contrôleurs ».

Les chefs institutionnels et traditionnels ont aussi parlé à la mission de leur mobilisation pour la sécurité des humanitaires, notamment en les tenant informés et en s'associant étroitement, pour les protéger, aux forces de sécurité officielles, qu'il s'agisse de la gendarmerie, de la police, des forces internationales ou même, parfois, des groupes armés. Il s'agit de protéger la sécurité physique des humanitaires plutôt que de répondre plus généralement de la sécurité des organisations humanitaires. A l'instar des personnes interrogées, les chefs se sont exprimés de façon très critique à l'égard du travail humanitaire tout en assurant avec la plus grande fermeté que, si des travailleurs humanitaires étaient en danger, ils les protégeraient physiquement.

Les miliciens (antibalakas et ex-Sélékas) reprochent souvent aux organisations humanitaires de ne pas entretenir assez de relations avec eux. Ils y voient à la fois un affront et un signe que les organisations humanitaires leur sont hostiles alors même qu'elles se

disent neutres et impartiales. Les groupes armés estiment que les organisations humanitaires les évitent, non pas par peur, mais parce qu'elles ne veulent pas les considérer comme des groupes vulnérables nécessitant une aide au même titre que les populations affectées par le conflit.

Les miliciens reprochent aussi aux organisations humanitaires de ne pas les écouter. Ces griefs contribuent à accroître les malentendus et les frustrations à l'égard des organisations humanitaires. Cette situation peut conduire à une explosion violente des frustrations et devenir le terreau de nouveaux problèmes sécuritaires. Plusieurs miliciens interrogés ont dit aux membres de la mission que c'était pour eux la première fois qu'on leur demandait d'exprimer leur point de vue. Même si les échanges avec eux ont parfois été tendus, la teneur et la profondeur de ces discussions semble avoir permis de clarifier plusieurs malentendus sur les organisations humanitaires et d'atténuer la tension accumulée.

« Nous avons entendu parlé des forces internationales à la radio. Nous ne savons pas bien de qui il s'agit, parce qu'elles ne viennent jamais par ici, mais nous avons entendu qu'elles avaient causé des problèmes dans certaines des régions où elles interviennent »

Groupe de discussion d'hommes, Village de Ndguiri

En théorie, OCHA devrait jouer un rôle central de coordination dans les situations de crise, encourageant notamment l'élaboration de stratégies communes sur des enjeux tels que la négociation de l'accès humanitaire. Mais le bureau de OCHA en République centrafricaine a été très critiqué par les acteurs interrogés par la mission. Il semble qu'il y ait une confusion persistante entre le rôle de coordination de OCHA et celui du Coordinateur des affaires humanitaires. De plus, les humanitaires soulignent que OCHA manque de personnel et que le bureau est parfois mal organisé. Les représentants de OCHA en sont conscients et font le nécessaire pour y remédier. Par exemple, ils ont engagé des initiatives autour de trois priorités : l'amélioration de l'accès, une plus grande séparation entre les activités principales de OCHA et celle du Coordinateur des affaires humanitaires, et un renforcement des capacités du personnel afin qu'il soit mieux outillé pour remplir son rôle.

La plupart des acteurs interrogés ont exprimé des critiques à l'égard des forces internationales de maintien de la paix présente en République centrafricaine, tout en leur reconnaissant un rôle central pour assurer la sécurité. Quand on leur demande ce qui pourrait être fait pour améliorer l'accès des populations à l'aide humanitaire et l'accès des organisations humanitaires aux populations, tous les militaires interrogés répondent qu'ils ont à cœur et qu'il est de leur devoir de garantir la sécurité à la fois des populations et les organisations humanitaires avant, pendant et après le déroulement des opérations humanitaires. Par exemple, des officiers de l'opération Sangaris ont rappelé : « Faciliter la distribution de l'aide humanitaire relève de notre mandat. Nous le faisons en créant les conditions de sécurité sur le terrain de façon à ce que l'aide parvienne à ceux qui en ont besoin ». Il est intéressant de noter ces propos d'un officier de l'EUFOR : « Nous apportons notre soutien comme nous le pouvons, parfois simplement en étant présents, pour que les organisations humanitaires aient un espace pour mener à bien leur travail humanitaire ».

Pour les militaires interrogés par la mission, leur rôle passe d'abord par le partage régulier et sur demande d'informations sur la sécurité avec les autorités locales et les organisations humanitaires, par la sécurisation des routes ou des zones géographiques, par la mise à disposition d'escortes armées et, en dernier recours, par l'intervention et l'évacuation du personnel.

La mission est arrivée à la conclusion que les militaires interrogés connaissent mal les stratégies et les pratiques des organisations humanitaires en matière de gestion des risques. En général, ils ne sont pas au courant lorsque les organisations humanitaires mettent en place un cadre général de gestion de la sécurité et ils sont souvent critiques, ou inquiets, à l'égard des risques pris par les humanitaires. C'est peut-être pour cela qu'ils considèrent souvent que la mise à disposition d'escortes armées constitue la meilleure manière de garantir la sécurité des organisations humanitaires.

« Les escortes armées ne compromettent pas forcément les organisations humanitaires, dans la mesure où elles craignent avant tout les attaques criminelles. Une fois que nous sommes dans leur zone d'opération, nous pouvons assurer leur sécurité dans un large périmètre, de façon à ne pas être vus à leurs côtés ».

Officier de l'opération Sangaris



LES POINTS À RETENIR..

QUEL RÔLE PEUVENT JOUER LES ACTEURS EN PRÉSENCE POUR AMÉLIORER L'ACCÈS ?

Les populations interrogées ont affiché leur volonté coopérer avec les organisations humanitaires pour améliorer l'accès, notamment en échangeant des informations et en renforçant l'organisation sociale et la représentation de leurs communautés. De la même façon, toutes les personnes interrogées ont assuré que, en cas de besoin, elles seraient disposés à assurer la sécurité des humanitaires en les informant des dangers potentiels, en les cachant, en s'interposant ou en demandant aux forces militaires internationales d'intervenir.

Les autorités locales ont également fait part de leur disposition à aider les populations et les organisations humanitaires à améliorer l'accès. En général, elles pensent qu'elles peuvent jouer un rôle important pour faciliter l'accès aux communautés parce qu'elles les connaissent et les représentent. Selon elles, leurs responsabilités les conduisent notamment à intervenir auprès des organisations humanitaires pour que leurs communautés reçoivent des services de meilleure qualité. Mais plusieurs chefs, qu'ils s'agissent de représentants institutionnels ou de chefs traditionnels se sont plaints auprès des membres de la mission d'être trop souvent ignorés des organisations humanitaires. Il leur paraît impensable que les organisations humanitaires mènent des opérations dans « leurs » zones géographiques sans qu'ils soient impliqués et ils veulent à tout le moins d'être informés des activités prévues. Quant aux populations, elles trouvent aussi que les organisations humanitaires devraient travailler plus étroitement avec leurs représentants. Par exemple, elles soutiennent que la sélection des bénéficiaires serait plus performante si les organisations humanitaires collaboraient davantage avec les chefs institutionnels et traditionnels, mais elles insistent aussi pour que le processus de sélection associe aussi des représentants *ad hoc* élus ou nommés par les populations, parce qu'elles n'ont qu'une confiance relative en leurs chefs. On peut comprendre la difficulté pour les organisations humanitaires de déterminer jusqu'où elles doivent coopérer avec les autorités locales, dans la mesure où la corruption et le clientélisme sont légion. Mais, une fois encore, elles éviteraient probablement des aléas si elles consacraient plus de temps à communiquer directement avec les populations locales.

Les miliciens (antibalakas et ex-Sélékas) reprochent souvent aux organisations humanitaires de ne pas avoir assez de relations avec eux. Ils leur reprochent aussi de ne pas les écouter. Ces griefs contribuent à accroître les malentendus et les frustrations à l'égard des organisations humanitaires. Cette situation peut conduire à une explosion violente des frustrations et créer le terreau de nouveaux problèmes sécuritaires. Certes, le fait de développer des relations avec des groupes armés crée des risques supplémentaires pour les organisations humanitaires et nécessite beaucoup d'énergie et d'attention de leur part ; mais l'étude montre que le fait de ne pas le faire (ou de ne pas le faire suffisamment) est également source de difficultés. Il est recommandé d'ouvrir et de maintenir des canaux réguliers de communication (directs ou indirects) entre les responsables d'organisations humanitaires et les groupes armés au niveau local. Les organisations humanitaires estiment également que les miliciens (et leurs familles) qui ont fait état de leur engagement en faveur du désarmement et de la cohésion sociale devraient être ajoutés à la liste de leurs bénéficiaires. De plus, les organisations humanitaires devraient encourager l'inclusion de mécanismes de réinsertion efficaces au sein des processus de DDR.

OCHA pourrait jouer un rôle sur ce point, mais cette institution a été vivement critiquée par les acteurs interrogés pour la préparation de cette étude, qui confondent son rôle de coordination et celui du Coordinateur des affaires humanitaires. De plus, les humanitaires soulignent que OCHA manque de personnel et que le bureau est parfois mal organisé. Les représentants de OCHA en sont conscients et font le nécessaire pour y remédier. Étant donné la mission de OCHA, qui a vocation à « mobiliser et coordonner une action humanitaire efficace et reposant sur des principes, en partenariat avec les acteurs nationaux et internationaux », il faut espérer que ces efforts pour renforcer l'accès en République centrafricaine produiront rapidement des résultats.

La plupart des acteurs et des personnes interrogées ont exprimé des critiques à l'égard des forces internationales présentes en République centrafricaine, tout en reconnaissant aussi, pour la plupart, qu'elles jouaient un rôle central pour la sécurité. Quand on leur demande comment ils perçoivent le rôle qu'ils jouent pour améliorer l'accès des populations à l'aide humanitaire et l'accès des organisations humanitaires aux populations, tous les militaires interrogés répondent qu'ils ont à cœur et qu'il est de leur devoir de garantir la sécurité à la fois des populations et les organisations humanitaires avant, pendant et après le déroulement des opérations humanitaires.

Les militaires interrogés connaissent apparemment mal les stratégies et les pratiques des organisations humanitaires en matière de gestion des risques. En général, ils ne sont pas au courant lorsque les organisations humanitaires mettent en place un cadre général de gestion de la sécurité, ce qui explique peut-être qu'ils aient tendance à penser que la mise à disposition d'escortes armées constitue la meilleure manière de garantir la sécurité des organisations humanitaires. Pour compléter les initiatives de la coordination entre les civils et les militaires, il faudrait consacrer du temps à la formation des forces militaires sur la gestion des risques sécuritaires dans l'action humanitaire.

8

QU'EST-CE QUE « L'ACCEPTATION » ET QUEL IMPACT A-T-ELLE SUR L'ACCÈS ?

L'acceptation⁶ est un concept fondamental de l'action humanitaire. D'après l'ouvrage de référence de Van Brabant, « la stratégie de l'acceptation consiste à réduire ou à écarter les menaces en renforçant l'acceptation (le « consentement » politique et social) de votre de présence et de votre travail dans un contexte donné (les politiques et les militaires parlent de « gagner les cœurs et les esprits »)⁷. « Mais l'acceptation ne consiste pas seulement à aller boire des tasses de thé ensemble. Elle passe par la construction de relations au sens large, c'est-à-dire par des accords officiels, des relations sociales, des efforts d'adaptation aux différents styles de communication et de négociation. Elle oriente également la conduite des réunions et la façon de faire passer des messages directement, mais aussi les moyens implicites de communication que sont l'apparence et l'attitude. Elle touche à la dimension politique des relations hiérarchiques entre le personnel. Et elle détermine comment un programme peut, selon ses modalités de conception ou de mise en œuvre, conduire à renforcer l'acceptation ou, au contraire, à l'éroder »⁸.

Tous les humanitaires interrogés pour l'étude ont souligné l'importance de l'acceptation, mais ils n'étaient que quelques uns à rappeler qu'une bonne stratégie d'acceptation ne doit pas seulement s'adresser aux populations mais aussi « à ceux qui contrôlent le territoire », qui sont tout aussi importants. Comme le dit cet employé de l'ONU : « On est accepté quand la communauté sait qui on est, qu'elle comprend ce qu'on fait ici, et qu'elle est d'accord. Cela concerne autant les populations que les autorités locales et les groupes armés ».

« Les organisations humanitaires devraient plus recruter localement. Cela contribuerait à éloigner les jeunes des armes et de la violence ».

Autorité locale, Sibut

Les humanitaires reconnaissent que l'acceptation n'est pas acquise d'avance, mais qu'elle se construit, se consolide et s'adapte dans un contexte changeant. Selon les mots d'un responsable des urgences : « L'acceptation, cela veut dire parler aux gens, les écouter, comprendre de quoi ils ont besoin et prendre des initiatives qui répondent vraiment à ces besoins. L'acceptation implique la participation des bénéficiaires à la conception et à la mise en œuvre des projets ». Le chef de mission d'une ONG ajoute : « Cela implique d'apporter aux populations des services adaptés, de façon professionnelle et impartiale ». Un humanitaire adresse cette demande aux organisations humanitaires : « Tenez vos promesses et ne faites pas de promesses que vous ne pouvez pas tenir. Soyez honnêtes, transparentes et justes. Surtout, faites votre travail et un travail de grande qualité ».

Les humanitaires savent déjà tout cela. Mais ils reconnaissent aussi, pour la plupart, qu'il n'est pas évident de mettre ces principes en pratique. Comme indiqué plus haut, les obstacles sont nombreux : qualité des ressources humaines, manque de temps, mauvaise connaissance du contexte, financements insuffisants, contraintes de temps. Les humanitaires évoquent aussi des comportements inadaptés comme : « Le fait de ne pas dialoguer suffisamment

⁶ En République centrafricaine, les humanitaires traduisent parfois le terme anglais « acceptance » de façon erroné. En français, on parle d'acceptation.

⁷ Van Brabant K., « Operational Security Management in Violent Environments », *Humanitarian Practice Network Good Practice Review 8* (édition révisée), Londres, 2010.

⁸ Renouf, J.S., *Understanding How the Identity of International Aid Agencies and Their Approaches to Security Are Mutually Shaped*, Thèse de doctorat, London School of Economics and Political Science, 2011.



avec les populations », « une attitude inutilement agressive, par exemple lorsque des véhicules d'ONG arborant des drapeaux traversent Bangui de façon ostentatoire », ou « le fait de ne pas sortir assez souvent du bureau, de ne pas vivre avec les populations » ou encore « le fait d'être ivre et de mal se comporter ».

En dépit des nombreuses critiques qu'elles expriment à l'encontre des organisations humanitaires, les populations affirment sans hésitation qu'elles acceptent leur présence dans leur région. Ainsi, des déplacés à Bangui ont déclaré à la mission : « Oui, les organisations humanitaires sont acceptées ici parce qu'elles sont au service des populations. Elles sont acceptées parce qu'elles nous apportent de l'aide ». A Dekoa, une femme a dit : « Les organisations humanitaires sont acceptées parce que ce sont elles qui nous aident depuis la crise ». Ces propos doivent toutefois être nuancés par les nombreuses critiques exprimées contre les organisations humanitaires dans le cadre de l'étude. La qualité des relations qu'elles ont construites est certes importante, mais l'étude constate que l'acceptation des populations est avant tout conditionnée par la qualité et la pertinence de l'aide qu'elles reçoivent.

L'acceptation est en effet souvent nuancée par les populations. Quand on leur demande si les organisations humanitaires sont acceptées dans leur région, les réponses commencent souvent par « oui, mais... », quel que soit le statut social, le genre, ou la composition ethnique ou religieuse du groupe de discussion. A Bangui par exemple, des femmes déplacées ont déclaré : « Nous les acceptons, mais il faut que l'aide soit efficace. Elle doit être distribuée de façon transparente et il faut qu'il y ait un suivi ». Pour des femmes interrogées à Dekoa : « Les humanitaires sont les bienvenus ici, mais parfois les services qu'ils proposent sont de mauvaise qualité ». Toujours à Dekoa, des hommes déplacés ont déclaré : « Pour qu'elles soient acceptées, il faut que les organisations humanitaires soient à nos côtés, qu'elles travaillent étroitement avec nous, qu'elles nous associent à leur travail... bref, il faut qu'elles soient responsables devant nous ».

Dans certains cas, les populations ont reconnu qu'elles rejettent les organisations humanitaires. Par exemple, la mission a entendu ce commentaire dans le quartier du PK5 du 3^{ème} arrondissement de Bangui : « Oui, les organisations humanitaires sont acceptées, mais nous avons interdit à [nom de l'ONG] de travailler ici » parce que, selon les informations recueillies, l'aide

qu'elle a distribuée était de mauvaise qualité ce qui a engendré des frustrations et des tensions au sein de la communauté. Comme l'exprime ce chef communautaire à Bangui, il ne fait aucun doute que les organisations humanitaires suscitent des sentiments de colère et d'impatience : « Qu'ils soient dans des ONG internationales ou à l'ONU, les humanitaires ne sont que des profiteurs qui vivent au crochet des déplacés. Ils sont inefficaces ».

Les groupes armés et les autorités locales ont exprimé les mêmes points de vue sur l'acceptation que les populations interrogées dans les régions couvertes par l'étude. Ils acceptent la présence des organisations humanitaires « sur le territoire qu'ils contrôlent » mais aimeraient voir une amélioration de leurs activités sur les plans quantitatif et qualitatif. D'après les antibalakas interrogés à Carnot : « Oui, les organisations humanitaires sont acceptées ici mais il faudrait vraiment qu'elles arrêtent de ramener des gens de Bangui et qu'elles se mettent à recruter ici ». De la même façon, un avocat travaillant avec le Ministère de la justice a expliqué : « Les organisations humanitaires sont acceptées, mais seulement en partie : dans certaines régions et pas dans d'autres. C'est pour cela que des humanitaires se font tuer par les membres des groupes armés ».

Beaucoup d'organisations humanitaires assurent que l'acceptation est au cœur de leur stratégie opérationnelle en République centrafricaine. Pourtant, même si elles reconnaissent que l'acceptation se construit dans la durée, elles n'investissent pas forcément le temps ni les ressources nécessaires pour le faire et s'en tiennent à la passivité, comme si la conception de bons programmes emporterait nécessairement l'adhésion des populations locales et que l'acceptation suivrait de façon automatique. En réalité, elles n'ont que très peu d'informations sur la façon dont elles sont perçues. Il faut que les organisations humanitaires s'engagent plus activement pour obtenir et garder le consentement de tous les acteurs.

« Par leur présence, les organisations humanitaires découragent les antibalakas de venir, parce qu'ils savent que les déplacements des organisations humanitaires sont surveillés de loin et que ces organisations ont de bons moyens de communication ».

Chef de quartier, Carnot



LES POINTS À RETENIR...

QU'EST-CE QUE « L'ACCEPTATION » ET QUEL IMPACT A-T-ELLE SUR L'ACCÈS ?

Tous les humanitaires interrogés dans le cadre de l'étude ont souligné l'importance de l'acceptation, mais seulement quelques uns ont rappelé qu'une bonne stratégie d'acceptation ne doit pas seulement s'adresser aux populations mais aussi « à ceux qui contrôlent le territoire », qui sont tout aussi importants. Les humanitaires reconnaissent aussi que l'acceptation n'est pas acquise d'avance, mais qu'elle se construit, se consolide et s'adapte dans un contexte changeant. Les humanitaires savent déjà tout cela. Mais ils sont nombreux à reconnaître qu'il n'est pas évident de mettre ces principes en pratique. Comme indiqué plus haut, les obstacles sont nombreux : qualité des ressources humaines, manque de temps, mauvaise connaissance du contexte et financements insuffisants.

En dépit des nombreuses critiques qu'elles expriment à l'encontre des organisations humanitaires, les populations affirment sans hésitation qu'elles acceptent leur présence dans leur région. Mais ces propos doivent être nuancés par les nombreuses critiques exprimées contre les organisations humanitaires par les personnes interrogées. L'étude permet en effet de conclure que l'acceptation des populations est avant tout conditionnée par la qualité et la pertinence de l'aide qu'elles reçoivent, quel que soit le statut social, le genre, ou la composition ethnique ou religieuse du groupe de discussion. Certaines personnes interrogées au sein des groupes de population ont même admis qu'ils rejetaient les organisations humanitaires.

Les groupes armés et les autorités locales ont exprimé les mêmes points de vue sur l'acceptation que la population en général : ils acceptent la présence des organisations humanitaires « sur le territoire qu'ils contrôlent » mais aimeraient voir une amélioration de leurs activités sur les plans quantitatif et qualitatif.

Une des conclusions de l'étude, qui est à la fois rassurante et inquiétante, est que les humanitaires sont conscients qu'ils ne font pas assez d'efforts pour construire et alimenter l'acceptation au sein de la population et parmi les acteurs locaux. Ils reconnaissent également des manquements liés au comportement de certains humanitaires. Beaucoup d'organisations humanitaires assurent que l'acceptation est au cœur de leur stratégie opérationnelle en République centrafricaine. Pourtant, elles n'investissent pas forcément le temps ni les ressources nécessaires pour la construire et la consolider comme si la conception de bons programmes emporterait nécessairement l'adhésion des populations locales et que l'acceptation suivrait de façon automatique. En réalité, elles n'ont que très peu d'informations sur la façon dont elles sont perçues. Il faut que les organisations humanitaires s'engagent plus activement pour obtenir et garder le consentement de tous les acteurs.

9

COMMENT LES PRINCIPES HUMANITAIRES SONT-ILS INTERPRÉTÉS ET COMMENT LES ACTEURS PENSENT QU'ILS PEUVENT AMÉLIORER L'ACCÈS ?

Le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe a été signé par 546 organisations humanitaires à ce jour. La plupart des ONG humanitaires rencontrées dans le cadre de la préparation de cette étude l'ont signé. Ses quatre premiers articles réaffirment les principes humanitaires fondamentaux, à savoir : l'impératif humanitaire, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance.

Trois de ces principes sont réaffirmés dans la Résolution 46/182 de l'Assemblée générale de l'ONU, qui dispose que « [l']aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité ». Même s'il existe d'intenses discussions au sein de la doctrine et des organisations humanitaires sur l'étendue, l'applicabilité et la mise en œuvre des principes humanitaires, tout le monde s'accorde en général à considérer qu'ils constituent le cadre de « l'action humanitaire », c'est-à-dire de l'aide apportée sur le terrain sur le fondement de ces principes.

Dans l'ensemble, le personnel humanitaire en République centrafricaine reconnaît qu'il est important de respecter et d'appliquer ces principes pour garantir l'accès aux populations dans le pays. Le directeur pays d'une ONG a ainsi affirmé à la mission : « Ces principes sont le fondement de l'accès. Sans eux, nous ne pouvons pas travailler ». De même, selon des humanitaires employés par une ONG locale : « L'impartialité et la neutralité jouent en notre faveur : dès lors que les populations comprennent que nous sommes là pour aider tout le monde, ils nous acceptent ». De la même façon, pour ce coordinateur d'une ONG : « Ces principes nous donnent de la crédibilité vis-à-vis des autorités locales et des groupes armés ».

Certaines des personnes interrogées ont toutefois nuancé le lien entre le respect des principes humanitaires et l'amélioration de l'accès. Ainsi, le directeur d'une organisation humanitaire bien connue pour

l'ancrage de son action sur les principes humanitaires s'est interrogé en ce termes : « Existe-t-il vraiment une relation de cause à effet entre le respect de ces principes et l'amélioration de l'accès et de l'acceptation ? Je pense que c'est moins vrai pour la population que pour ceux qui portent des armes, qui comprennent bien l'importance et la signification de ces principes. Mais la population, pas vraiment. Elle a des exigences plus directes, plus brutales. Ce n'est pas parce qu'elle comprend ces principes que leur acceptation est plus grande ni que l'accès est plus facile. Ce qui compte à ses yeux, c'est que nous apportions une aide humanitaire ». Enfin, selon le responsable d'un projet humanitaire : « Il faut que nous ajoutions à ces principes les concepts de « dignité » et de « respect des populations » et que nous prenions en compte la question du genre et de l'appropriation par les populations ».

Comme on l'a vu plus haut, les populations ont quant à elles souvent souligné que l'aide devait correspondre aux besoins et reposer sur le principe d'impartialité. Certains bénéficiaires d'origines, de genres et d'appartenances ethniques ou religieuses diverses, ont dénoncé les organisations humanitaires, coupables selon elles de favoritisme à l'égard de certaines personnes ou de certains groupes. En général, les points de vue recueillis ont confirmé l'importance des principes humanitaires d'humanité, d'impartialité et de neutralité. Il est en revanche moins évident de savoir s'il importe aux populations que les organisations humanitaires présentes en République centrafricaine soient indépendantes et qu'elles se comportent d'une façon qui permette de le penser. En effet, pour les populations, l'aide humanitaire est l'une des facettes d'une initiative plus globale, aux dimensions politiques, humanitaires et militaires ce qui, dans la plupart des cas, ne semble pas leur poser de problème. Mais l'étude montre que tous les acteurs sont critiqués par les populations, qu'il s'agisse des forces internationales, de l'armée française, du gouvernement ou des autorités locales. Dans ce contexte, la nécessité de l'indépendance de l'action humanitaire en République centrafricaine doit être réaffirmée.

« *Oui, nous acceptons les humanitaires, parce qu'ils sont neutres. On voit même, collés sur leurs véhicules, les autocollants qui interdisent le port d'armes* ».

Groupe de discussion d'hommes, Carnot

La méconnaissance des principes humanitaires, dont on affirme pourtant qu'ils sont bien intériorisés et mis en pratique, est l'un des constats étonnants de l'étude. La réponse de ce responsable international de projet humanitaire est éloquente sur ce point : « Les principes humanitaires... hmmm... comme l'impartialité et l'égalité, c'est ça ? Je ne me souviens plus du troisième ». De la même façon, les personnels de deux ONG nationales ont énoncé les principes suivants comme les principes humanitaires : « l'antiracisme, l'anti-tribalisme, le professionnalisme, le dynamisme et la non-discrimination ». Malheureusement, la confusion de ces humanitaires ne s'explique pas par leur jeune âge ou leur inexpérience, parce que les auteurs ont constaté que même des humanitaires expérimentés ne comprenaient pas non plus les principes.

Cela s'explique notamment par le fait que tous les humanitaires ne comprennent pas les enjeux qu'ils recouvrent. Comme l'a expliqué le responsable d'une organisation connue pour mettre en avant le respect des principes humanitaires : « Avant de parler de ces principes, il faut que nous nous les appliquions à nous-mêmes. Même pour nous, c'est difficile. Nous ne les diffusons pas assez parce que nous avons tendance à croire qu'ils sont déjà connus. Nous le voyons bien en interne : notre personnel national oublie parfois de les respecter à cause de la pression de leur communauté ». Pourtant, ces principes ne sont pas des vœux pieux mais des boussoles claires qui doivent guider les opérations humanitaires lorsqu'elles sont traversées par des dilemmes éthiques.

Il est évident que les principes humanitaires n'ont pas été suffisamment diffusés. Seule une petite minorité de miliciens, de forces de sécurité locales ou d'officiers des forces internationales en ont entendu parler ou les ont compris. Par exemple, le commandant de gendarmerie d'une grande ville à confié à la mission : « Oui, deux ONG m'ont parlé des principes humanitaires, mais je les ai oubliés ».

Quand on leur explique de quoi il s'agit, en général les membres des groupes armés reconnaissent que la plupart des organisations humanitaires agissent de façon neutre et impartiale. Par exemple, selon un « comzone » (commandant de zone) antibalaka : « Les humanitaires viennent ici pour aider les populations, sans distinction. Ils ne montrent aucune préférence pour les antibalakas ou la Séléka ». D'après un autre « comzone » antibalaka : « Nous n'avons jamais entendu parler de ces principes, mais, avec nous, les ONG sont en sécurité. Si nous avons attaqué [nom de l'ONG], c'est seulement parce qu'ils n'avaient pas distribué de nourriture à nos enfants ». A Dekoa, les antibalakas ont compris la raison d'être de ces principes tout en ajoutant : « Ce n'est pas une raison pour que les ONG nous demandent d'accepter que les [Musulmans] reviennent ». En d'autres termes, ils voulaient bien discuter avec les organisations humanitaires mais à condition de n'entendre que ce qui les arrangeait. A Bangui, des « officiers » de l'ex-Séléka ont posé cette question : « Nous n'avons reçu de l'aide que de deux ONG. Est-ce que c'est parce que nous sommes de la Séléka ? »

Les miliciens des antibalakas comme de l'ex-Séléka ont tous construit un discours qui met en avant leur sens du devoir pour évoquer leur rôle dans le conflit. Tout en reconnaissant avoir commis certains excès, ils attendent de façon plus ou moins explicite que les organisations humanitaires reconnaissent leur rôle « patriotique ». Cela revient implicitement à leur demander de prendre partie, ce qui constituerait une violation des principes humanitaires.

Une partie des populations de Bangui, de Carnot, de Dekoa et des villages alentours ne voyait aucun problème à ce que les organisations humanitaires recourent à des escortes armées. C'est là un constat inattendu de l'étude, qui ressort surtout des entretiens conduits avec les interlocuteurs qui avaient une définition étroite de la notion de « sécurité » et ceux qui ont déclaré se sentir plus en sécurité avec la présence des forces internationales. Ces populations ne pensent pas, contrairement à d'autres, que l'utilisation d'escortes armées puisse nourrir la confusion entre les organisations humanitaires et les forces humanitaires. De plus, elles pensent que les organisations humanitaires ne courent pas beaucoup de risques en utilisant des escortes armées, si ce n'est d'être victimes de « dégâts collatéraux » lorsque les forces internationales essuient des tirs. Selon elles, il est incompréhensible qu'une organisation humanitaire préfère annuler ou reporter une activité en raison de l'insécurité plutôt que d'utiliser une escorte armée.

La plupart des miliciens interrogés ont également affirmé qu'ils ne considéraient pas que l'utilisation d'escortes armées fournies par les forces armées internationales soit problématique. La mission n'a eu aucune explication sur cette affirmation aussi intéressante qu'inattendue. On peut imaginer que les miliciens considèrent la présence passagère d'escortes armées comme un moindre mal par rapport à une présence militaire permanente dans leurs régions, ou alors qu'ils ont soutenu cette position parce qu'ils pensaient que c'était celle que les membres de la mission voulaient entendre. Quelle que soit la réponse, la question mérite d'être étudiée davantage.

« Pour limiter les risques d'incidents, il fallait que les humanitaires soient escortés par des convois de la MINUSCA. Cette stratégie a eu un impact positif puisqu'elle nous a permis d'accéder à l'aide humanitaire ».

Autorité locale, village de Guiffa

Les officiers de la Sangaris et de l'EUFOR semblent comprendre (un peu) mieux les principes humanitaires que leurs homologues de la MINUSCA. Ces derniers avaient parfois de la peine à en parler, tandis que les officiers de la Sangaris et de l'EUFOR semblaient plus à l'aise sur le sujet. Selon un officier de l'EUFOR : « L'impartialité est très importante. La transparence aussi. C'est pourquoi les activités et les projets réalisés des deux côtés de la ligne de front doivent être bien expliqués aux chefs des deux camps. Les rumeurs vont vite, donc il faut vraiment les tenir au courant régulièrement ».

Tous les membres des forces armées internationales interrogés ont déclaré qu'ils n'étaient pas convaincus que les organisations humanitaires respectent systématiquement les principes humanitaires. Un officier de la Sangaris a déclaré : « La neutralité ? Ça dépend des ONG. Certaines, comme [nom de quatre ONG] respectent ce principe. Mais les autres, pas vraiment ». Un officier de la MINUSCA a expliqué : « Les organisations humanitaires se disent impartiales, mais certains humanitaires préfèrent garder les produits humanitaires pour les donner à leurs proches ».

Tout en disant comprendre la raison d'être de ces principes, les militaires interrogés ont exprimé des doutes sur leur rôle dans l'accès humanitaire. Ainsi, pour un officier de la MINUSCA : « Les humanitaires essaient d'être impartiaux et neutres, mais cela ne les empêche pas d'être attaqués par les antibalakas ». De la même façon, pour cet officier de l'opération Sangaris : « La neutralité des organisations humanitaires peut les protéger, mais pas toujours. On peut négocier l'accès avec les Sélékas, mais pas avec les antibalakas, dont la chaîne de commandement est beaucoup plus floue ».

D'une façon générale, on constate que la connaissance des principes humanitaires en République centrafricaine est limitée, de même que leur mise en œuvre. Il faudrait que les humanitaires et tous les acteurs présents dans le pays se mobilisent davantage pour intégrer ces principes dans leurs opérations. De plus, étant donné les doutes exprimés à la mission au sujet du lien entre le respect de ces principes et l'accès humanitaire, il paraît nécessaire de conduire des recherches factuelles plus poussées sur cette question en République centrafricaine.

LES POINTS À RETENIR...

COMMENT LES PRINCIPES HUMANITAIRES SONT-ILS INTERPRÉTÉS ET COMMENT LES ACTEURS PENSENT QU'ILS PEUVENT AMÉLIORER L'ACCÈS ?

Dans l'ensemble, le personnel humanitaire en République centrafricaine reconnaît qu'il est important de respecter et d'appliquer ces principes pour garantir l'accès aux populations dans le pays. Les points de vue exprimés sur l'aide humanitaire au sein des populations montrent l'importance accordée aux principes humanitaires d'humanité, d'impartialité et de neutralité. En revanche, il est moins évident de savoir s'il importe aux populations que les organisations humanitaires qui mènent des opérations en République centrafricaine soient indépendantes et qu'elles se comportent d'une façon qui permette de le penser. Pour les populations, en général, l'aide humanitaire est en effet l'une des facettes d'une initiative plus globale, aux dimensions politiques, humanitaires et militaires ce qui, dans la plupart des cas, ne semble pas leur poser de problème. Mais l'étude montre que tous les acteurs sont critiqués par les populations, qu'il s'agisse des forces internationales, de l'armée française, du gouvernement ou des autorités locales. Dans ce contexte, la nécessité de l'indépendance de l'action humanitaire en République centrafricaine doit être réaffirmée.

La méconnaissance des principes humanitaires, notamment par les personnels humanitaires, dont on entend pourtant qu'ils sont bien intériorisés et mis en pratique, est l'un des constats étonnants de l'étude. Cela s'explique notamment par le fait que tous les humanitaires ne comprennent pas les enjeux qu'ils recouvrent. En effet, ces principes ne sont pas des vœux pieux mais des boussoles claires, qui doivent guider les opérations humanitaires lorsqu'elles sont traversées par des dilemmes éthiques.

La diffusion insuffisante des principes humanitaires est une source de préoccupation. Seule une petite minorité de miliciens, de forces de sécurité locales ou d'officiers des forces internationales en ont entendu parler ou les ont compris. Les officiers de la Sangaris et de l'EUFOR semblent comprendre (un peu) mieux les principes humanitaires que leurs homologues de la MINUSCA. Ces derniers avaient parfois de la peine à en parler, tandis que les officiers de la Sangaris et de l'EUFOR semblaient plus à l'aise sur le sujet. Tous les membres des forces armées internationales interrogés ont déclaré qu'ils n'étaient pas convaincus que les organisations humanitaires respectent systématiquement les principes humanitaires. Par ailleurs, tout en comprenant la raison d'être de ces principes, les officiers militaires interrogés ont exprimé des doutes sur leur rôle dans l'accès humanitaire et relaté des incidents qui montraient que l'impartialité et la neutralité des organisations humanitaires ne les empêchaient pas forcément d'être attaquées par des miliciens.

En général, lorsqu'on leur expliquait les principes de neutralité et d'impartialité, les membres des groupes armés comprenaient que les organisations humanitaires se conformaient pour la plupart à ces principes fondamentaux de l'action humanitaire. Mais tant du côté des antibalakas que de l'ex-Séléka, les miliciens ont construit un discours qui met en avant leur sens du devoir pour évoquer leur rôle dans le conflit. Tout en reconnaissant avoir commis certains excès, ils attendent de façon plus ou moins explicite que les organisations humanitaires reconnaissent leur rôle « patriotique ». Cela revient implicitement à leur demander de prendre partie, ce qui constituerait une violation des principes humanitaires. La plupart des miliciens interrogés ont également affirmé qu'ils ne considéraient pas que l'utilisation d'escortes armées fournies par les forces armées internationales soit problématique. La mission n'a eu aucune explication sur cette affirmation aussi intéressante qu'inattendue. On peut imaginer que les miliciens considèrent la présence passagère d'escortes armées comme un moindre mal par rapport à une présence militaire permanente dans leurs régions, ou alors qu'ils ont soutenu cette position parce qu'ils pensaient que c'était celle que les membres de la mission voulaient entendre. Quelle que soit la réponse, la question mérite d'être étudiée davantage.

Un autre constat inattendu de l'étude est qu'une partie des populations interrogées ne voyait aucun problème à ce que les organisations humanitaires recourent à des escortes armées. Selon elles, il est incompréhensible qu'une organisation humanitaire préfère annuler ou reporter une activité en raison de l'insécurité plutôt que d'utiliser une escorte armée.

Dans l'ensemble, on constate que la connaissance des principes humanitaires en République centrafricaine est limitée, de même que leur mise en œuvre. Il faudrait que les humanitaires et tous les acteurs présents dans le pays se mobilisent davantage pour intégrer ces principes dans leurs opérations. De plus, étant donné les doutes exprimés à la mission au sujet du lien entre le respect de ces principes et l'accès humanitaire, il paraît nécessaire de conduire des recherches factuelles plus poussées sur cette question en République centrafricaine.

10

QUELS SONT LES FACTEURS QUI FAVORISENT L'ACCÈS HUMANITAIRE DES POPULATIONS ET DES ORGANISATIONS ?

L'accès est incontestablement une question difficile en République centrafricaine, tant pour les populations que pour les organisations humanitaires. Plusieurs pratiques ont ainsi vu le jour afin de contourner les difficultés rencontrées. Les organisations humanitaires ont une vision très aut centrée de l'accès, comme on l'a vu plus haut ; c'est pourquoi il n'est pas étonnant que la plupart des bonnes pratiques identifiées à propos de l'accès humanitaire soient liées aux difficultés qu'elles ont elles-mêmes rencontrées.

« Les organisations humanitaires ont changé leur façon de travailler à cause de l'insécurité. Parfois, pour éviter les pillages ou les attaques, les organisations humanitaires doivent interrompre leur travail. Leur stratégie consiste à diminuer l'aide humanitaire, ce qui a des conséquences négatives pour nous ».

Femme du village de Bombe, Sibut

Pour les organisations humanitaires comme pour les populations, la réduction de l'insécurité contribuerait beaucoup à améliorer l'accès. Si tous s'accordent sur la nécessité de désarmer les groupes armés, de neutraliser de leurs membres les plus actifs et de voir le gouvernement exercer un contrôle effectif sur le territoire, ils ont en revanche des positions différentes sur les autres moyens de réduire l'insécurité. Par exemple, les populations interrogées pour la réalisation de cette étude prônent le retour des Forces armées de la Centrafrique (FACA) mais ne parlent pas du recours à des escortes armées par les organisations

humanitaires. Ces dernières, en revanche, proposent de lutter contre l'insécurité en renforçant leur acceptation dans le pays et en œuvrant pour le respect des principes humanitaires. « L'acceptation » et « le respect des principes humanitaires » figurent en effet au premier rang de la liste des recommandations énoncées par les humanitaires. Pour eux, même si elles sont difficiles à mettre en pratique, elles n'en sont pas moins au cœur de l'action humanitaire et, à ce titre, elles jouent un rôle central pour l'amélioration de l'accès. Cela dit, on constate un tel écart entre les discours et la pratique que l'on peut se demander si les références constantes à l'acceptation et aux principes humanitaires ne sont pas de simples vœux pieux. L'étude montre que le secteur humanitaire doit renforcer ses efforts pour concevoir et mettre en œuvre des projets qui promeuvent l'acceptation et le respect des principes humanitaires.

Par ailleurs, les travailleurs humanitaires ont également souligné la nécessité de se comporter « en professionnels » et de faire un travail de qualité. Pour nombre d'entre eux, l'acceptation passe en grande partie par une reconnaissance de la qualité des services qu'ils apportent. La notion de qualité revêt divers aspects, mais il semble qu'en République centrafricaine elle fasse essentiellement référence aux trois dimensions suivantes : cohérence logique dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets ; cohérence et excellence de l'aide distribuée, qu'il s'agisse de biens ou de services ; qualité des relations établies avec les populations. Malheureusement, l'étude montre que, dans l'ensemble, la perception de la qualité du travail des organisations humanitaires en



République centrafricaine est plutôt négative, même si quelques unes d'entre elles reçoivent des félicitations presque unanimes.

C'est sans doute la raison pour laquelle les humanitaires considèrent aussi que l'amélioration de l'accès nécessite aussi qu'ils agissent de façon responsable et transparente à l'égard des populations affectées par le conflit. Dans le même esprit, plusieurs d'entre eux ont souligné la nécessité d'améliorer la communication avec les populations, mais tout en éprouvant un sentiment d'impuissance pour le faire. C'est en effet un défi de plus, qui s'ajoute à toutes les priorités imposées par des besoins humanitaires immenses et alors que les organisations humanitaires ont des ressources humaines et matérielles limitées ainsi que des contraintes de temps.

Cela ne devrait pourtant pas empêcher les organisations humanitaires de mettre en œuvre cette autre recommandation avancée par leurs personnels : témoigner du respect à toute la population sans distinction – personnel local, bénéficiaires et autres acteurs. Elle découle de la remarque formulée par plusieurs humanitaires qui soulignent que la professionnalisation du secteur humanitaire a

incontestablement eu des conséquences positives, mais qu'elle a aussi entraîné une diminution des contacts avec les populations affectées et donc, sur le plan plus humain, une empathie moindre pour leur sort difficile. Illustrant ce constat, la directrice pays d'une ONG internationale s'est exprimé ainsi : « Les humanitaires oublient le principe d'humanisme. Ils sont prêts à parler de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, mais ils se moquent de l'humanisme ». Elle a ensuite souligné que la réussite des actions humanitaires passait par la création de relations simples, au jour le jour, entre le personnel local et international mais aussi entre le personnel et les bénéficiaires.

Certains humanitaires ont suggéré que les organisations humanitaires « décentralisent » leurs actions en faveur de personnes ou de groupes proactifs impliqués dans la mise en œuvre de projets humanitaires sur le terrain. Il s'agit notamment d'identifier et de soutenir les initiatives qui jouent un rôle favorable ou prometteur dans le propre relèvement des populations. Ainsi, le conseiller d'une ONG internationale sur la protection des enfants a raconté comment son ONG avait réussi à faire baisser le nombre de visionnages de films violents et pornographiques par les jeunes dans



les cinémas locaux en décidant de soutenir des initiatives locales collaboratives.

Les humanitaires interrogés ont également souligné que, étant donné la mission intégrée de l'ONU, il fallait continuer à promouvoir la distinction, tant dans les discours que dans la pratique, entre les opérations humanitaires et les opérations militaires. Ils étaient en général favorables à la rédaction de lignes directrices sur l'utilisation d'escortes armées et à la sélection et la mise en œuvre de projets à effets rapides, ainsi qu'aux initiatives tendant à renforcer la compréhension des principes humanitaires et du mandat de la MINUSCA.

De façon récurrente, les populations interrogées ont répété que la sécurité n'était pas le seul objectif et qu'il leur importait aussi de pouvoir communiquer avec les organisations humanitaires (et d'être entendues). Selon elles, elles seraient mieux à même de décider par elles-mêmes comment utiliser l'aide humanitaire qui leur est distribuée si elles étaient davantage associées à la conception et à la mise en œuvre des projets humanitaires et si leurs besoins et leurs contraintes étaient mieux pris en compte. De même, en cas de problèmes, elles pourraient plus facilement porter directement les éventuels problèmes à l'attention des décideurs des organisations humanitaires si elles étaient plus impliquées. Dans le

même ordre d'idée, elles ont très souvent répété qu'il faudrait que les organisations humanitaires améliorent leurs modalités d'information des populations sur leurs activités en cours et à venir.

Cet appel pour une meilleure communication est indissociable de toutes les autres suggestions tendant à améliorer l'accès, notamment par une meilleure organisation des organisations humanitaires qui doivent aussi être plus impartiales et plus honnêtes. Il recouvre, entre autres choses, la demande répétée des populations qui souhaitent avoir un accès direct aux responsables des organisations humanitaires, notamment parce qu'elles n'ont qu'une confiance limitée dans le personnel sur le terrain. Selon les mots d'un groupe d'hommes du quartier Zawa à Carnot : « Les responsables d'ONG devraient s'impliquer directement sur le terrain ; cela limiterait les cas de fraude ». Selon eux, cela permettrait de résoudre les malentendus, d'accélérer la distribution de l'aide et d'améliorer l'identification des bénéficiaires. Cela permettrait aussi de répondre de façon plus efficace aux accusations de partialité et de malhonnêteté.

Pour certaines personnes interrogées, pour ramener la sécurité et favoriser l'accès humanitaire, il faudrait – outre le retour des FACA qu'elles appellent de leurs vœux – que les organisations humanitaires



demandent aux groupes des différentes factions de ne plus circuler avec leur armes. Comme l'a dit ce directeur d'école dans un village situé sur la route de Gadzi : « C'est grâce à la mobilisation et à la présence des humanitaires que les antibalakas ne portent plus leurs armes en ville ».

Dans certains cas, la mission a interrogé des groupes de populations qui ont recommandé aux organisations humanitaires d'utiliser des escortes armées pour arriver jusqu'à elles. Dans d'autres cas, assez rares, elles ont plutôt demandé aux organisations humanitaires d'être moins « visibles », c'est-à-dire de limiter l'usage des emblèmes, des drapeaux et des badges. Des villageois de Nandobo ont aussi proposé que « le CICR accompagne les autres ONG pour négocier l'accès humanitaire, parce que les parties aux conflits savent que le mandat du CICR est de ramasser les morts et les blessés et qu'il ne faut pas tirer quand on voit l'emblème de la Croix-Rouge ».

Souvent, les populations interrogées ont recommandé aux organisations humanitaires, « tout simplement », de construire ou de réparer les routes et d'utiliser les voies aériennes pour déployer du personnel et envoyer des biens humanitaires afin répondre aux problèmes logistiques. Une fois, un homme du village de Gara-Amou, dans le quartier de Bombé2

situé dans la municipalité de Goumbelé près de Sibut, a expliqué à la mission : « Les humanitaires ont changé : maintenant, ils se déplacent d'un village à l'autre pour aider les populations vulnérables. Avant, tout était concentré en un point fixe et la logistique humanitaire n'était pas performante. Aujourd'hui, ils sont plus efficaces. Ils réparent même les routes secondaires pour atteindre les populations vulnérables. Ils utilisent les convois armés des forces internationales pour sécuriser la distribution de l'aide et certains articles humanitaires sont même transportés en avion ». Tout cela est bien sûr plus facile à dire qu'à faire, car les mesures décrites par ce villageois ont un coût élevé. Certaines personnes interrogées ont salué les efforts des organisations humanitaires qui les ont aidées après qu'elles ont fui la violence en se cachant dans la forêt. Elles ont ajouté que la distribution d'aide directement aux personnes restées dans la forêt était une stratégie efficace à poursuivre.

Comme les populations, les miliciens – antibalakas comme ex-Sélékas – ont appelé les organisations humanitaires à mieux communiquer. Ils étaient nombreux à dire qu'ils se sentaient ignorés, voire rejetés par les humanitaires. Ce sentiment engendre des malentendus et des frustrations dirigées contre les organisations humanitaires.

De plus, la mission a constaté que les miliciens observaient de près les opérations humanitaires et qu'ils étaient prompts à les condamner s'ils voyaient des humanitaires entrer en contact avec des membres d'autres groupes armés. C'est pourquoi il est essentiel que les organisations humanitaires expliquent bien les principes de neutralité et d'impartialité, les enjeux qu'ils recouvrent, et qu'elles montrent qu'elles s'y conforment, afin d'éviter des malentendus et des incidents qui pourraient empêcher leur accès aux populations et la poursuite de leurs activités.

En revanche, plusieurs interlocuteurs travaillant pour les différentes forces armées internationales ont fait des suggestions opposées. Selon eux, les organisations humanitaires auraient moins de difficultés si elles recouraient plus souvent à des escortes armées et si elles ne suivaient pas trop étroitement les principes humanitaires. Selon les termes d'un coordinateur civilo-militaire (CMCoord) : « Les ONG internationales doivent être plus souples et adapter leurs principes humanitaires... Nous avons en effet remarqué que certaines ONG ont refusé de discuter avec des acteurs qui leur paraissaient trop politisés. Mais elles devraient interpréter ces principes et partager plus d'informations avec les forces internationales, surtout dans les zones rurales ». Ce manque de confiance dans les ONG est réellement inquiétant, surtout de la part d'un responsable de la CMCoord. De tels propos montrent combien ces principes sont méconnus et ne sauraient être des arguments contre leur mise en œuvre.

« Il faut que les humanitaires soient en sécurité parce qu'ils impliquent tout le monde dans leurs activités ».

Femmes du village de Ninguiri, sur la route de Gadzi



LES POINTS À RETENIR...

QUELS SONT LES FACTEURS QUI FAVORISENT L'ACCÈS HUMANITAIRE DES POPULATIONS ET DES ORGANISATIONS ?

« L'acceptation » et « le respect des principes humanitaires » figurent au premier rang de la liste des recommandations énoncées par les humanitaires. Même si les organisations humanitaires ont du mal à les mettre en pratique, les travailleurs humanitaires sont unanimes pour reconnaître que ces principes constituent le fondement de l'action humanitaire et que, à ce titre, ils jouent un rôle central pour améliorer l'accès humanitaire. Cela dit, on constate un tel écart entre les discours et la pratique que l'on peut s'interroger sur l'écho qu'ont réellement ces références constantes à l'acceptation et aux principes humanitaires.

La transparence et la responsabilité des organisations humanitaires envers les populations affectées sont également ont aussi été citées comme des facteurs déterminants pour l'amélioration de l'accès humanitaire en République centrafricaine. Dans le même ordre d'idée, l'amélioration de la communication avec les populations et les marques de respect à leur égard ont également été évoquées. Les interlocuteurs de la mission ont aussi encouragé les organisations humanitaires à identifier et à soutenir les initiatives qui jouent un rôle favorable ou prometteur dans le propre relèvement des populations. Les humanitaires ont par ailleurs souligné que, étant donné la mission intégrée de l'ONU, il fallait continuer à promouvoir la distinction, entre les opérations humanitaires et les opérations militaires, tant dans les discours que dans la pratique. Enfin, les humanitaires ont insisté sur la nécessité de faire un travail de qualité. Malheureusement, même si quelques rares organisations humanitaires ont reçu des félicitations presque systématiques de la part des personnes interrogées par la mission, la perception la plus répandue est celle d'une aide humanitaire de plutôt mauvaise qualité.

Pouvoir communiquer avec les organisations humanitaires (et être entendus), c'est là un message entendu de façon récurrente par la mission de la part des populations et de tous les acteurs, y compris des groupes armés. Ces acteurs souhaitent également avoir un accès direct aux responsables des organisations humanitaires, notamment parce qu'ils n'ont qu'une confiance limitée dans le personnel sur le terrain. Cet appel pour une meilleure communication est indissociable de toutes les autres suggestions tendant à améliorer l'accès, notamment par une meilleure organisation des organisations humanitaires à qui les acteurs en présence demandent d'être plus impartiales et plus honnêtes.

Pour les organisations humanitaires comme pour les populations, il est nécessaire de désarmer les groupes armés et de neutraliser de leurs membres les plus actifs et il faut que le gouvernement exerce un contrôle effectif sur le territoire. En revanche, à propos des autres moyens de réduire l'insécurité, ces différents acteurs ont des positions différentes. Par exemple, les populations prônent le retour des Forces armées de la Centrafrique (FACA) mais elles ne parlent pas du recours à des escortes armées par les organisations humanitaires. Quant à eux, les humanitaires proposent plutôt de lutter contre l'insécurité en se faisant mieux accepter et en respectant davantage les principes humanitaires. Cette proposition paraît d'autant plus pertinente qu'apparemment, les miliciens observent de près les opérations humanitaires et qu'ils sont prompts à les condamner dès lors qu'ils voient des humanitaires entrer en contact avec des membres d'autres groupes armés. Mais plusieurs interlocuteurs travaillant pour les différentes forces armées internationales ont fait des suggestions opposées. Selon eux, les organisations humanitaires auraient moins de difficultés si elles recouraient plus souvent à des escortes armées et si elles ne suivaient pas trop étroitement les principes humanitaires. De tels propos montrent combien ces principes sont méconnus et ne sauraient être des arguments contre leur mise en œuvre.

Quoiqu'il en soit, l'étude montre qu'il est certes important de réaffirmer constamment l'importance de l'acceptation et des principes humanitaires, mais qu'il faut également que l'ensemble du secteur humanitaire se mobilise davantage pour les traduire concrètement, en les intégrant dans la conception et la mise en œuvre des projets.

11

CONCLUSION

L'accès humanitaire en République centrafricaine est un problème central. Les populations affectées par le conflit et les organisations humanitaires sont confrontées à des difficultés qui les empêchent de recevoir et d'apporter l'aide humanitaire. Pour les humanitaires comme pour les populations, les principaux obstacles, à savoir l'insécurité et les problèmes logistiques, sont extérieurs et les organisations humanitaires ne les contrôlent pas.

Mais pour les humanitaires, les difficultés d'accès qu'ils rencontrent sont avant tout causées par ces éléments extérieurs, tandis que pour les populations qu'ils s'emploient à aider, ce sont d'abord les défaillances internes aux organisations humanitaires qui entravent l'accès humanitaire.

L'étude met en évidence deux volets différents dans ces défaillances internes, telles que les populations les perçoivent. D'abord, elles accusent les organisations humanitaires d'être désorganisées, de ne pas suffisamment communiquer avec leurs bénéficiaires et d'être responsables de toutes sortes de dysfonctionnement dans la mise en œuvre des projets humanitaires : par exemple, lenteur de la distribution, processus d'identification des bénéficiaires défectueux, concurrence entre les organisations. Ensuite, et ce point suscite plus d'inquiétude, les organisations humanitaires sont souvent perçues comme partiales

et malhonnêtes, une image qui est régulièrement nourrie par des histoires de détournement de l'aide. Ce décalage – entre la perception des humanitaires qui pointent les difficultés externes et les populations qui critiquent les problèmes internes, structurels, des organisations humanitaires – montre qu'il est indispensable que les organisations humanitaires communiquent mieux sur leurs méthodes de travail, sur leurs moyens et sur leurs contraintes.

Quoiqu'il en soit, l'étude montre la faiblesse des organisations humanitaires à tous les stades du cycle de gestion de projets, qu'il s'agisse de l'analyse du contexte, du suivi et de l'évaluation des activités. Certains problèmes structurels sont bien sûr particulièrement difficiles, comme le recrutement et le maintien en fonction du personnel ou le financement. Pour autant, certaines mesures à prendre ne demandent qu'un « simple » changement d'état d'esprit : améliorer la communication, traduire les principes humanitaires en interne et sur le plan opérationnel, et dédier du temps à écouter ce que les Centrafricains essayent de dire. Ce qui reste encourageant, malgré l'ampleur de la tâche, c'est qu'il est plus facile de résoudre des difficultés internes que des difficultés externes. Tout cela n'est peut-être qu'une affaire de perceptions. Mais lorsqu'il s'agit d'améliorer l'accès humanitaire, la responsabilité des acteurs et la qualité de l'aide, les perceptions sont très importantes.

ACRONYMES

CDI	Conflict Dynamics International
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CWC	Communication avec les communautés
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
PDI	Personnes déplacées internes
EHP	Equipe Humanitaire du Pays
EUFOR	Force de l'Union européenne
FACA	Forces armées de la Centrafrique
IDH	Indice de développement humain
MINUSCA	Mission intégrée multidimensionnelle de stabilisation des Nations Unies en République centrafricaine
MISCA	Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine
NRC	Conseil Norvégien pour les Réfugiés
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RCA	République centrafricaine
UNDSS	Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

BIBLIOGRAPHIE

FDFA, ICRC, OCHA, CDI, *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict, Handbook on the International Normative Framework, Version 2*, décembre 2014.

Observatoire Pharos, *Comprendre la crise centrafricaine, Rapport final de mission effectuée en 2014*, monographie, 2015.

OCHA, *Rapport de situation n° 52* (au 14 avril 2015)

Renouf, J.S., *Understanding How the Identity of International Aid Agencies and Their Approaches to Security Are Mutually Shaped*, Thèse de doctorat, London School of Economics and Political Science, 2011

Van Brabant K., « Operational Security Management in Violent Environments », *Humanitarian Practice Network Good Practice Review 8* (édition révisée), Londres, 2010

Weyns Y., Hoex L., Hilgert F., Spittaels S., *Mapping Conflict Motives: the Central African Republic*, *International Peace Information Service (IPIS)*, monographie, 2014.

La documentation consultée comprend aussi beaucoup de documents publics et confidentiels présentés par les personnes rencontrées lors de la mission, de même que des documents sur la sécurité réalisés par l'International NGO Safety Organisation et par le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies.



NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL