



ATELIER « MIEUX LIER AIDE HUMANITAIRE ET DEVELOPPEMENT EN RCA » BANGUI, 17 mars 2016

QUELQUES MESSAGES CLES

INTRODUCTION

L'atelier « **Mieux lier aide humanitaire et développement en République centrafricaine** » organisé le 17 mars 2016 à Bangui est le résultat d'un long processus débuté fin 2013 qui a déjà donné lieu à une étude et à un atelier à Bruxelles en mars 2014, sous l'égide des DG ECHO et DEVCO. Il était prévu qu'un atelier serait réalisé en 2016 à Bangui – à l'initiative du Bureau du Coordonnateur Résident basé à Bangui, de la Banque Mondiale et de l'Ambassade de France en RCA – pour servir de « miroir » à l'atelier de Bruxelles. Cet atelier s'est bien déroulé à Bangui et ce, pendant la phase critique du passage de témoin entre le gouvernement de transition et celui issu des urnes.

Cet atelier a été préparé grâce à de nombreuses consultations réalisées auprès d'une large palette d'acteurs présents en capitale, y compris les institutions de la ville elle-même, mais aussi lors d'une visite de terrain dans la région de Bambari. Les consultations ont permis de faire émerger un certain nombre de sujets critiques et de questions transversales qui ont servi à la structuration de cet atelier et qui sont présentés dans un autre document.

Introduit par Madame la Ministre du Plan et sa collègue Ministre des Affaires sociales et humanitaires, lancé par le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, Coordonnateur humanitaire et Coordonnateur, l'atelier a réuni jusqu'à trois cent participants venant de toutes les sphères concernées : institutions de l'État, agences du système des Nations Unies, ONG internationales et nationales, bailleurs, etc.

Organisée autour de plages d'espace de dialogue et de travaux en groupe sur des sujets issus des consultations préalables (deux sessions en groupes scindées chacune en 5 ateliers parallèles, voir programme en annexe), la journée a permis une expression large et diverse des vues, attentes et craintes pour le futur de la République centrafricaine et de sa population. De cette très riche matière, dont le contenu détaillé est présenté dans un rapport idoine, quelques messages et réflexions clés ont été retenus par l'équipe organisatrice.



UN DIAGNOSTIC SITUATIONNEL PARTAGE : DES ESPERANCES, MAIS AUSSI DE GRANDES INCERTITUDES

Une première réflexion collective a permis d'explorer la situation pour imaginer les différents scénarios d'évolution et leurs conséquences potentielles. Pays du mal ou du non-développement depuis plusieurs décennies, souvent classé parmi les « crises oubliées », la République centrafricaine est entrée fin 2012, début 2013, dans une nouvelle spirale de crises. Celle-ci, largement liée au désintérêt récurrent des pouvoirs précédents pour les zones marginales et périphériques et à l'absence de réelle politique de décentralisation, a fait se superposer (1) des tensions classiques autour des rapports de pouvoir politiques et économiques, des questions identitaires ou des compétitions pour les ressources (notamment entre peuples agraires et pastoraux), et (2) de nouvelles fractures, y compris dans l'instrumentalisation des dimensions intercommunautaires et confessionnelles jusqu'alors inconnues. La situation à la date de l'atelier est celle d'un pays où cohabitent espoirs et craintes :

Espoirs parce que, suite au Forum de Bangui, le dialogue a été renoué entre certaines parties prenantes au conflit, parce que les élections présidentielles se sont bien déroulées et que, malgré quelques difficultés, le processus législatif semble « sur les rails ». De plus, il est fortement espéré que le gouvernement s'attaquera de façon énergique aux « maux » chroniques de la RCA, notamment en termes de gouvernance et de lutte contre la corruption. De ce fait, les bailleurs de développement accélèrent leur processus de planification, avec un nombre de missions très important au cours de la période en cours.

Craintes, parce que l'insécurité continue de prévaloir dans de nombreuses zones, malgré les efforts de la MINUSCA, des FACA et parfois de certains groupes armés ; parce que les porteurs d'armes ne visualisent pas encore comment la fin de crise se transformera en « un futur meilleur pour eux » et placent souvent un espoir démesuré dans le DDRR qui ne touchera qu'environ 7000 combattants sur les 60 à 70 000 personnes qui espèrent en bénéficier ; parce que ni les populations déplacées, ni les réfugiés dans les pays voisins, n'ont encore de réelle vision de ce que peut être leur futur, et parce que le redéploiement de l'État sur le territoire est lent, inégal et encore peu perceptible en termes de services pour les populations. De ce fait, les besoins humanitaires continueront d'être importants, le sentiment dominant laissant entendre que les ressources pour y répondre risquent de ne pas être au rendez-vous.

- ➔ Les efforts dans le domaine de la « sécurisation » et de l'amélioration de sécurité doivent être poursuivis. Les missions internationales conjointes doivent être poursuivies en vue de la sécurisation de l'intégralité du territoire et de la protection des populations civiles mais la recherche de la sécurisation demandera des efforts accrus dans le domaine de la police, de la gendarmerie et de la justice, car les forces armées classiques rencontrent vite leurs limites dans ces contextes particuliers.
- ➔ La sécurité n'est pas seulement l'œuvre des agents de la sécurité. Tout le travail de rapprochement communautaire, de médiation et de dialogue, devra être soutenu car il contribue également à une hausse de la sécurité et de la protection. Les efforts dans le domaine de la « sécurisation » doivent également mettre l'accent sur les processus négociés (médiation et dialogue) intercommunautaires et impliquer tous les acteurs, y compris les groupes armés, les représentants de l'État et tout autre porteur d'armes.

- ➔ Dans une telle situation, il est essentiel de bénéficier d'un nouvel engagement volontariste des acteurs de développement mais aussi d'une capacité d'action humanitaire adaptée aux besoins. Les bailleurs d'urgence ne doivent pas se démobiliser, mais les acteurs humanitaires doivent faire évoluer leurs pratiques pour rester pertinents sur le terrain.
- ➔ Le renforcement des capacités nationales de réponse aux catastrophes et aux besoins issus des conflits locaux doit recevoir une attention particulière avec un renforcement de la protection civile et des capacités d'action du Ministère des Affaires Sociales et de l'Action humanitaire, notamment hors de Bangui au niveau des capacités d'intervention médicale d'urgence et de gestion intersectorielle des besoins. Il est enfin important de développer un cadre législatif relatif aux mécanismes de coordination en cas de crise/catastrophe. L'adoption d'une nouvelle loi dans ce secteur serait appropriée et la bienvenue aujourd'hui.
- ➔ Le retour de l'État sur les territoires et l'effectivité de la politique de décentralisation sont des ingrédients essentiels de la gestion de la crise actuelle et de la prévention des futurs conflits. Leur réussite passe par le redéploiement des institutions bancaires et la mise en place rapide de systèmes de transfert de fonds par les réseaux téléphoniques afin de simplifier le travail des agents de l'État qui viennent relancer les institutions déconcentrées et les mécanismes décentralisés dans les zones difficiles. Il faut ajouter une capacité accrue d'intervention décentralisée pour la gestion de conflits, capacité visant une approche préventive de protection ne s'attachant pas uniquement à la réponse aux urgences. Ainsi, les processus spécifiques aux sorties de crise (comme les mécanismes de dialogue intercommunautaire, de médiation, mais aussi de dialogue avec et entre groupes armés et institutions de l'État centrafricain, de lutte contre l'impunité ainsi que toutes les activités liées à la limitation des capacités de violence armée-notamment de réduction de la circulation des armes et de désarmement des porteurs d'armes) doivent recevoir un soutien renforcé durant la phase actuelle.

DES MECANISMES DE COORDINATION QUI TENTENT DE FAIRE FACE AUX DEFIS DE CETTE SITUATION COMPLEXE ET VOLATILE MAIS RENCONTRENT DE NOMBREUSES DIFFICULTES

La complexité de fonctionnement du système de l'aide en RCA est ainsi très forte, comportant à la fois les institutions nationales, tant du gouvernement, des institutions dans les préfectures que de la société civile, et une composante internationale au moins aussi diverse avec, d'un côté, la MINUSCA, les agences du système des Nations Unies et, de l'autre, les ONG internationales et les institutions du mouvement de la Croix-Rouge. Cette composante internationale compte des institutions humanitaires et de développement, mais aussi d'autres qui ont le double mandat et, enfin, des institutions dotées d'un mandat clairement politique, voire sécuritaire.

Les enjeux de coordination et de fluidité des échanges d'information, ainsi que de protection des mandats des uns et des autres sont dès lors nombreux et il faut par conséquent réfléchir à des mécanismes « efficaces », capables de respecter les différents mandats, et économes en temps.

Les *clusters*, largement encadrés par les acteurs internationaux, restent souvent peu accessibles aux acteurs nationaux, tant gouvernementaux qu'ONG. Basés sur des outils modernes, efficaces, mais souvent coûteux, ces modes de communication laissent de côté les acteurs

moins bien connectés et moins mobiles. Enfin, la coordination entre les bailleurs, à la fois entre bailleurs humanitaires, bailleurs de développement, et entre les deux familles, est encore plus essentielle dans un contexte de besoins humanitaires évolutifs et importants mais aussi de marquage politique en faveur de la paix et du retour du développement.

- ➔ Les *clusters* doivent progressivement mettre en place une stratégie de sortie, avec un rôle croissant des ministères techniques en termes de *leadership*, et se réunir dans le cadre des institutions du pays qui devront, pour cela, recevoir le soutien nécessaire. Etant donné le nouveau contexte, le moment est vraiment opportun aujourd'hui pour un recadrage des éléments de coordination et une ébauche de collaboration participative avec les organes de coordination du gouvernement. Cela s'avère essentiel sur des enjeux techniques, avec les ministères, mais aussi au niveau intersectoriel dans une approche « géographique » sous l'égide des institutions déconcentrées de l'État sur les territoires. L'importance transversale du relèvement précoce devra s'exprimer de façon significative.
- ➔ Si la décentralisation était quasi-inexistante avant la crise, elle devra certainement se mettre en œuvre en conformité avec l'esprit du Forum de Bangui.
- ➔ Du côté du développement, les mécanismes de coordination sectorielle avec le *lead* institutionnel gouvernemental et une forte implication des PTF doivent être activement relancés. De plus, des réflexions doivent être enclenchées en ce qui concerne les modalités de rencontre entre ces deux processus de coordination. La coordination inter-acteurs et inter-bailleurs doit prendre la mesure des actions spécifiques à la phase actuelle d'appui à la stabilisation, notamment en ce qui concerne le DDDR, les efforts de soutien à la médiation et au dialogue intercommunautaire, la relève du système judiciaire, le redéploiement de l'État, mais aussi l'ensemble des activités liées à la bonne gouvernance.
- ➔ Un système de coordination et de flux d'informations uniquement informatisé doit être repensé dans un contexte où de nombreux acteurs nationaux sont sous-équipés et où la connectivité est encore aléatoire. Des « *hubs* » d'accès à l'information et un équipement progressif en moyens de communication pourraient être mis en place et, en attendant, des systèmes de « boîtes aux lettres » pourraient être installées dans les bureaux des Nations Unies, tant à Bangui que dans les préfectures, au profit de ces acteurs. La création nouvelle d'un cadre/forum d'échange avec les ONG nationales pourrait permettre d'atteindre en partie ces objectifs.

DES ENJEUX CAPACITAIRES A PRENDRE EN COMPTE DE FACON STRATEGIQUE

Si l'ensemble des acteurs conviennent d'un vrai problème capacitaire en RCA, ils l'interprètent souvent de façon assez différente. Certes, des compétences existent tant au niveau des institutions de l'État que des ONG nationales et locales, mais elles ont rarement les moyens de s'exprimer, sauf à s'intégrer au sein d'acteurs internationaux ou à devenir leurs « opérateurs ». Pour les bailleurs, c'est le manque de capacités de gestion et de redevabilité qui limite les opportunités de transferts financiers aux ONG locales, tandis que les questions de mal-gouvernance et de corruption limitent les transferts de fonds via les institutions nationales. Le raccourci actuel passe par des processus de sous-contractualisation d'ONG internationales et de maîtrise d'ouvrage déléguée, afin d'assurer la mise en place de services ou d'infrastructures, ce qui *in fine* ne renforce pas l'État et ne contribue pas au renforcement de ses capacités, ou les affaiblit même parfois.

On notera qu'à tous les niveaux, la RCA de la transition a démontré l'importance que le pays accordait au rôle des femmes, actrices essentielles du développement, mais aussi trop souvent victimes de la violence et des effets de la pauvreté.

- Il sera essentiel que le nouveau gouvernement puisse rapidement démontrer dans les faits son engagement contre la corruption, afin que les bailleurs de développement puissent se réengager de façon significative.
- Il est important de veiller à ce que les besoins capacitaires des acteurs de l'aide ne se transforment pas de façon trop systématique en système de déperdition de capacités des agences et institutions nationales. La « fuite des cerveaux » reste, en RCA comme dans d'autres contextes similaires, une des conséquences catastrophiques des grands déploiements internationaux et les mesures doivent également venir des institutions de l'aide pour garantir un cadre de travail capable de retenir les meilleurs éléments.
- Il faut assurer la mise en œuvre conjointe d'activités de renforcement des compétences et de soutiens opérationnels adaptés pour que ces compétences nouvellement acquises puissent être mises en œuvre, tant au niveau national que préfectorale.
- Il faut développer des mécanismes de financements de type « Guichet microprojets » (sous forme de petite enveloppe peu contraignante au niveau administratif) afin de pouvoir soutenir progressivement des acteurs nationaux qui n'ont aujourd'hui pas les capacités d'absorption et de gestion de gros budgets mais à qui l'ancrage communautaire permet d'atteindre des résultats très significatifs.
- Etant donné la multiplication des initiatives qui émergent dans le domaine du renforcement des compétences et de la formation, il s'avère fondamental de mettre en place un mécanisme de coordination dédié afin d'éviter les incohérences et d'assurer la complémentarité des différentes offres. Les formations initiales proposées doivent également être accompagnées d'actions de suivi (« *on the job training* », communauté de pratique, supervision) sinon leur effet est quasiment nul. L'implication du ministère en charge de la formation professionnelle, voire aussi de l'Université, sera à terme indispensable.

- ➔ Dans cette réflexion capacitaire, le rôle des femmes et l'importance d'avoir une implication renforcée des femmes, associations et groupements féminins, seront essentiels.
- ➔ Enfin, il importe que ces efforts de renforcement des capacités et des compétences respectent le « génie national ». En effet, il serait fortement dommageable que les efforts entrepris finissent par produire de simples « clones » locaux des ONG internationales, certes à même de manier les outils de gestion de projet, mais déconnectés de leur ancrage terrain. Une meilleure connaissance approfondie du rôle réel des ONG nationales actives dans le pays permettra d'apporter un nouvel éclairage sur le travail réalisé par les Centrafricains sur le terrain et évitera le processus de clonage auquel nous assistons aujourd'hui.

LES PROBLEMATIQUES DE DEPLACEMENT : COMMENT ACCOMPAGNER LES PROCESSUS DE DERACINEMENT ET DE RERACINEMENT ?

Nouveaux déplacements, retours progressifs, mouvements pendulaires, avec ou sans traversée de frontière, etc. : l'évolution des dynamiques de déplacement est un indicateur fort de l'état de règlement des crises. Les formes d'aide mises en place, face à ces déplacements, sont elles-mêmes un des déterminants des situations, en offrant des espaces protégés, de l'assistance humanitaire, mais parfois aussi en créant des processus complexes de tension entre communautés déplacées et populations hôtes, voire des effets « *pull-push* » qu'il est important de comprendre. Tout ceci se complexifie en milieu urbain, notamment dans certains quartiers de Bangui à « haute visibilité et hauts risques », comme la périphérie de l'aéroport.

De plus, les expériences de ces derniers mois montrent combien l'enjeu est souvent de trouver la bonne combinaison entre une aide directe pour les populations dans le besoin et la création d'une capacité d'absorption des communautés d'accueil ou environnantes, pour recréer du lien mais aussi pour éviter certains problèmes, notamment ceux de destruction de maisons nouvellement construites pour les « déplacés », déjà observés plusieurs fois ces derniers mois. Il s'agit donc d'accompagner - quand cela est souhaité par les communautés elles-mêmes - la reconstitution d'un tissu social sur la base d'un contrat social renouvelé entre elles et celles qui les entourent, ainsi que le travail de fond pour la relégitimisation des institutions de la ville. Cet enjeu est encore plus aigu en milieu urbain où il importe au moins autant d'assurer la réinsertion des personnes dans les réseaux sociaux et sociétaux de la ville que de leur donner un toit.

Accompagner les processus de déplacement et de retour par des approches holistiques sur les zones d'accueil, en prenant en compte les capacités d'absorption des territoires, est essentiel et demande quelques changements de paradigme dans la façon avec laquelle l'aide se pense. Ici, la forme « d'aide » à apporter n'est pas toujours matérielle : il peut s'agir de processus de facilitation de dialogue, de mécanisme de dialogue, de médiation et de solution négociée autour des problèmes liés au retour (y compris du soutien psychosocial pour tout ce qui relève des blessures du passé qui peuvent perturber l'accueil de « l'autre »).

Pour cela, il est important de :

- ➔ Assurer une prise en compte systématique des populations hôtes dans la gestion des déplacements et des retours, car, si elles n'ont pas les mêmes besoins, elles sont des acteurs essentiels du bon déroulement de ces mouvements de populations, notamment en créant un environnement d'accueil propice et protecteur.
- ➔ Assurer une écoute et une capacité d'accompagnement des mouvements complexes, avec différentes formes de retours éventuels en fonction des contextes sécuritaires et de la qualité du dialogue intercommunautaire, y compris pour faire accepter l'expression des ressentiments liés à des actes violents, élément clé de la réconciliation et du « vivre ensemble » .
- ➔ Assurer en contexte urbain une implication des institutions de la ville dans le dialogue et les diagnostics afin de ré-établir des légitimités et des recevabilités réciproques entre les habitants de la cité et les acteurs structurants de cette dernière.
- ➔ Renforcer la coordination liée à la gestion des déplacements de population et ne pas la laisser otage de querelles et de compétitions institutionnelles.
- ➔ Beaucoup de ces questions, malheureusement, risquent d'être abordées sous un angle purement politique. Il faudra que le droit des déplacés soit respecté lorsque la pression se fera à nouveau sentir pour la fermeture du camp de MPoko.

ASSURER LE RETOUR DE L'EDUCATION ET DE LA SANTE POUR TOUS, AINSI QUE LA RELANCE DES ECONOMIES RURALES ET DUSECTEUR URBAIN

Puisque la pauvreté et les difficultés rencontrées dans les processus de développement et de gouvernance des services publics, notamment dans les zones marginales et périphériques, sont largement à l'origine de la crise actuelle, la réussite de la sortie de crise dépendra largement de l'attention portée à ces enjeux :

- ➔ La relance rapide des filières agricoles et d'élevage est un enjeu clé de la stabilisation politique, de la sécurité alimentaire, mais aussi, dans un certaine mesure, de la réussite de la composante « réinsertion économique » des processus de DDR.
- ➔ La mise en place ou la consolidation des services de base, notamment pour la santé et l'éducation, fera partie de l'équation de la réussite du processus de transition actuel.
- ➔ Une structuration plus effective, plus responsable du point de vue environnemental et générant plus de revenus pour l'État, des grandes filières d'exploitation des ressources nationales (bois, ressources du sous-sol, etc.) devra être mise en place.
- ➔ Tout ceci implique le retour rapide et effectif de la présence de l'État dans les territoires, mais d'un État protecteur et au service des populations, et non d'un État prédateur comme cela a trop souvent été le cas dans le passé.

<p style="text-align: center;">AGENDA ATELIER « MIEUX LIER AIDE HUMANITAIRE ET DEVELOPPEMENT EN RCA » Jeudi 17 mars 2016 Stade « 20 000 places »</p>		
Heure	Activités	
9h00	Ouverture	Mme la Ministre du Plan et de la coopération Madame la Ministre de l'action sociale et de l'action humanitaire Représentant des Nations Unies
9h30	Cadrage de l'atelier, les enjeux, la méthode	Groupe URD
10h00	Capitaliser sur le passé, évolutions à venir : réflexion multi-scénarios	Groupe URD
11h00	Pause-café	
11h15	Travail en sous-groupes :	Groupe 1 : Les conséquences des différents scénarios en termes de Lien Urgence Développement Groupe 2 : Garder une capacité de réponse aux crises au sein de la transition Groupe 3 : Les enjeux de l'échange d'information entre familles d'acteurs : clés de la coordination Groupe 4 : Normes et standards, enjeux de dialogue entre familles d'acteurs Groupe 5 : Sécurité, DDR
13h00	Déjeuner	
14h00	Restitution des groupes et discussion	
15h00	Travail en groupe : Eléments d'un plan d'action multi-scénarios	Groupe 1 : Articulation « sécurité/dialogue intercommunautaire/ délivrance des services » Groupe 2 : Les retours : facteurs favorables, facteurs défavorables Groupe 3 : Les enjeux urbains Groupe 4 : Les transferts de compétences et de capacités dans la planification, dans l'action et dans la coordination Groupe 5 : Gouvernance, justice et réparation
16h00	Restitution	
17h00	Conclusion et perspectives	