HAL
open science

Articuler les programmes sur le long terme avec l'intervention d'urgence dans le contexte de la crise politico-militaire en République Centrafricaine : analyse de l'approche spécifique de l'ONG Triangle Génération Humanitaire de 2007 à nos jours

Gabriel Mouche

To cite this version:

Gabriel Mouche. Articuler les programmes sur le long terme avec l'intervention d'urgence dans le contexte de la crise politico-militaire en République Centrafricaine : analyse de l'approche spécifique de l'ONG Triangle Génération Humanitaire de 2007 à nos jours. Science politique. 2014. dumas-01111343

HAL Id: dumas-01111343

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01111343v1

Submitted on 30 Jan 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

SCIENCES PO GRENOBLE
1030 avenue Centrale – 38040 GRENOBLE
http://www.sciencespo-grenoble.fr

Université de Grenoble

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Gabriel MOUCHE

ARTICULER LES PROGRAMMES SUR LE LONG TERME AVEC L'INTERVENTION D'URGENCE DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE POLITICO-MILITAIRE EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Analyse de l'approche spécifique de l'ONG Triangle Génération Humanitaire de 2007 à nos jours.

Mémoire de Master 2 « Organisations Internationales », 2013 - 2014
Sous la direction de Pierre Micheletti

Je tiens à remercier toute la famille Triangle avec qui j'ai passé 7 mois enrichissants, et plus particulièrement Olivier Corbet, Félicier Chevallier, Anne Barthès et Benoit Darrieux qui m'ont fourni de précieux éléments de réflexion pour la réalisation de ce mémoire.

Je remercie aussi Pierre Micheletti pour la tournure professionnelle qu'il a su donner à notre formation, et pour l'encadrement de ce mémoire.

Enfin, ma pensée va pour ma mère, qui m'a une fois de plus sauvé la mise.

Table of Contents

SIGLES ET ABRÉVIATIONS **4**

INTRODUCTION **5**

CHAPITRE I. TRIANGLE G H EN RCA : DE L'IMPLANTATION À LA MARGE À L'INSCRIPTION DANS UN CONTEXTE D'URGENCE GÉNÉRALISÉE **9**

SECTION I : TRIANGLE G H EN VAKAGA : L'IMPLANTATION À LA MARGE **9**

I) LA VAKAGA : « *LA PÉRIPHÉRIE DE LA PÉRIPHÉRIE* » 9

II) UN TERREAU DE RÉBELLIONS SUCCESSIVES 11

III) UN POSITIONNEMENT ORIGINAL 15

SECTION II : DU DÉPLOIEMENT DANS LA OUAKA À LA MISE EN ŒUVRE DE PROGRAMMES D'URGENCE « CLASSIQUES » DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE POLITICO-MILITAIRE. **19**

I) L'AMBITION D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE ET PLURI-ANNUELLE DANS LA OUAKA 19

II) DE L'IRRUPTION DE LA CRISE POLITICO-MILITAIRE À L'APPARITION D'UN NOUVEAU CONTEXTE D'INTERVENTION 23

III) L'AFFIRMATION PROGRESSIVE DES CAPACITÉS DE RÉPONSE À L'URGENCE DE TRIANGLE G H 26

CHAPITRE II. APPROCHE THÉORIQUE ET PRATIQUE DE L'INTÉGRATION URGENCE – DÉVELOPPEMENT DANS LES INTERVENTIONS DE TRIANGLE G H EN RCA **33**

SECTION I : L'INTÉGRATION URGENCE – DÉVELOPPEMENT : ÉVOLUTION DU CONCEPT ET ENJEUX ACTUELS **33**

I) LE LIEN « URD » : D'UNE APPROCHE LINÉAIRE À LA PRISE EN CHARGE GLOBALE DES BESOINS 33

II) OPÉRATIONALISER L'APPROCHE HOLISTIQUE DES BESOINS 36

SECTION II : L'INTÉGRATION URGENCE – DÉVELOPPEMENT PAR TRIANGLE G H EN RCA : STRATÉGIE, ATOUTS ET LIMITES **41**

I) LES STRATÉGIES D'ADAPTATION DE TRIANGLE G H FACE AU PASSAGE D'UNE CRISE COMPLEXE À UNE URGENCE MAJEURE 41

II) DE L'ORGANISATION À LA MARGE À L'OPÉRATEUR D'URGENCE RECONNU : COMMENT RÉGULER LA TENSION ? 47

CONCLUSION **52**

BIBLIOGRAPHIE **54**

ANNEXES **58**

ANNEXE 1 – CARTE DE RÉFÉRENCE DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE **58**

ANNEXE 2 – CARTE DES VILLAGES CIBLÉS PAR TRIANGLE G H SUR LES AXES BAMBARI – KOUANGO ET BAMBARI – BAKALA **59**

ANNEXE 3 – PROFIL HUMANITAIRE DE LA PRÉFECTURE DE LA OUAKA (7 AOÛT 2014) **60**

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACAPS : Assessment Capacities Project
AFD : Agence Française de Développement
AMI : Aide Médicale Internationale
ANE-AL : Acteurs Non Etatiques - Autorités Locales
ATPC : Assainissement Total Piloté par les Communautés
CAM : Comité d'Aide Médicale
CAR : Central African Republic
CCO : Comité de Coordination des ONG
CDC : Centre de Crise
CEEAC : Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CHF : Central Humanitarian Fund
CPJP : Convention des patriotes pour la justice et la paix
CPSK : Convention des Patriotes du Salut de Kodro
DGH : Direction Générale de l'Hydraulique
ECHO : European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department
ECOFAC : Programmes de développement menés par la Comission Européenne en Vakaga à partir des années 1980.
EUFOR : Forces de l'Union Européenne
FACA : Forces armées centrafricaines
FED : Fond Européen de Développement
FNAPEEC : Fédération Nationale des Associations de Parents d'Elèves et d'Etudiants Centrafricains (FNAPEEC)
FOMAC : Force Multinationale de l'Afrique Centrale
FPR : Front Populaire pour le Redressement
HIP : Humanitarian Implementation Plan
ICRA : Institut Centrafricain de Recherche Agronomique
LRRD : Linking Relief, Rehabiliation and Development
MICOPAX : Mission de consolidation de la paix en Centrafrique
MINURCAT : Mission de Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad
MISCA : Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique sous conduite Africaine
MSF : Médecins Sans Frontières
OCHA : Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OEV : Orphelins et Enfants Vulnérables
PK 12 : Point Kilométrique 12, quartier à la périphérie de Bangui.
RCA : République Centrafricaine
SODECA : Société de distribution d'eau en Centrafrique
SRP : Strategic Response Plan
Triangle G H : Triangle Génération Humanitaire
UFDR : Union des forces démocratiques pour le rassemblement
UNHAS : United Nations Humanitarian Air Service
URD : Urgence Réhabilitation Développement
WASH : Water, Sanitation and Hygiene
ZCV : Zone de Chasse Villageoise

INTRODUCTION

À l'heure de l'humanitaire moderne, les Organisations Non Gouvernementales n'ayant pas recours à des fonds privés subissent plus que jamais les exigences des bailleurs de fonds. Le paysage des donateurs institutionnels reste structuré autour des "guichets" urgence et des "guichets" développement[1], comme en témoigne l'existence de deux institutions européennes garantes de l'aide publique au développement pour chacune de ces logiques d'intervention – la DG ECHO d'une part, et Europe Aid de l'autre -. Or, la situation géopolitique qui est celle du monde depuis la fin de la Guerre froide brouille les frontières des contextes d'urgence et de développement. Le passage d'une logique à l'autre, en passant par les situations intermédiaires de réhabilitation ou de post-urgence, ne peut s'expliquer ni par une linéarité temporelle, ni par une linéarité spatiale. Les crises dans lesquelles travaillent les humanitaires présentent bien souvent des situations où les opportunités d'intervention d'urgence et de développement s'imbriquent, appelant à une certaine intégration urgence – développement dans les actions des ONG.

Dans ce cadre, l'intérêt de ce mémoire est de comprendre la trajectoire de l'ONG Triangle Génération Humanitaire dans le contexte de la République Centrafricaine, où l'organisation intervient depuis 2007. En effet, le pays est touché depuis 2013 par une crise politico-militaire ayant entraîné des conséquences humanitaires particulièrement dramatiques. Cette organisation lyonnaise est bien souvent "oubliée" dans le paysage des ONG française. Mûe par une certaine volonté de "rester petite"[2] et de ne pas faire de communication, l'organisation intervient néanmoins sur de nombreux théâtre humanitaires majeurs, et fait partie des ONG accréditées par la DG ECHO. Sur le plan opérationnel, elle se revendique compétente aussi bien dans les domaines de l'urgence, de la réhabilitation et du

[1] L'usage du terme « développement » pour parler des interventions d'ONG ne fait pas consensus dans le milieu humanitaire. Certaines ONG, comme c'est le cas de Médecins du Monde, lui préfèrent le terme d'approches « de long-terme ». En effet, le développement est un processus de très long-terme, qui dépend d'une multiplicité de facteurs – options étatiques, politiques sociales et économiques, etc. –. Désigner un projet de 2, 3 ou 4 ans, mené par une ONG humanitaire, de « développement », est donc un raccourci de langage qui mérite d'être conscientisé. Néanmoins, ce terme reste partagé et utilisé par de nombreux acteurs et chercheurs, y compris à Triangle G H. Nous y aurons donc nécessairement recours dans le cadre de cette réflexion.

[2] Le budget 2013 est inférieur à 10 millions d'euros. Cf. TRIANGLE G H, *Nos ressources*, http://www.trianglegh.org/ActionHumanitaire/Fr/QuiSommesNous.html, avril 2014, consulté le 30 juin 2014

développement[3]. Cette “ambidextérité” est gage d’adaptation, permettant à Triangle G H de suivre l’évolution des contextes. Dans le cas de la RCA, l’organisation a en effet mis en oeuvre de façon successive et simultanée des programmes d’urgence, de réhabilitation et de long terme.

Le choix d’un tel sujet est à relier avec le stage que j’ai effectué au siège de Triangle G H pendant 6 mois, en tant qu’assistant chargé de programmes. Ce poste m’a permis de suivre l’évolution de la crise en République Centrafricaine de près, puisque j’étais chargé du suivi de l’actualité et de la situation humanitaire sur place, de la relecture des rapports narratifs et des propositions de projets. J’ai par ailleurs pu assister à de nombreuses réunions formelles et discussions informelles concernant la situation en RCA et les possibilités d’adaptation de la réponse de Triangle G H aux nouveaux besoins. Enfin, j’ai été en contact régulier avec la mission sur place, avec laquelle j’ai souvent été amené à travailler. De plus, mon passage au siège de Triangle G H a eu lieu à une période charnière pour l’évolution de la mission en RCA. En février 2014, celle-ci se composait de 7 expatriés, et “croûlait” encore sous la charge opérationnelle relative à l’adaptation des projets déjà en cours et à la réponse aux nouveaux besoins. Par ailleurs, un turnover a également eu lieu au siège, auxs postes de responsable de mission et de chargé de programme. À la fin du mois d’août 2014, la mission RCA était composée d’une quinzaine d’expatriés, et Triangle G H était en passe d’être reconnu comme l’acteur d’urgence de référence dans le secteur WASH dans la Ouaka. Cette trajectoire a éveillé ma curiosité, et m’a convaincu que les stratégies qui avaient été déployées pour s’adapter au nouveau contexte d’intervention pouvaient légitimement faire l’objet d’un travail de mémoire. Initialement, mon axe de recherche était de comprendre en quoi l’identité organisationnelle de Triangle G H – faible hiérarchie et formalisation de la prise de décision, format restreint, volonté de croissance maîtrisée, implantation au niveau des “crises oubliées” – pouvait se retranscrire par une spécificité opérationnelle, et notamment par l’intégration urgence – développement. Néanmoins, cette approche aurait nécessité un examen approfondi du fonctionnement formel et informel de Triangle G H. J’ai par la suite préféré me limiter à une analyse de la stratégie d’intégration urgence – développement en RCA, de ses atouts et de ses limites.

Ce mémoire revêt un triple intérêt. D’un point de vue professionnel tout d’abord, il me permet de capitaliser sur une première expérience en siège d’une ONG humanitaire internationale, et

[3] Le « Triangle » symbolise d’ailleurs ce triple domaine de compétence.

d'analyser les problématiques auxquelles a été confrontées le desk sur lequel je travaillais. De plus, la mobilisation des théories de l'intégration urgence – développement, confrontée à ses modalités d'opérationalisation concrète à travers l'étude du cas de Triangle G H, me permet d'acquérir des grilles d'analyses qui me seront utiles dans le futur. Concernant Triangle G H, ce mémoire vise à proposer une approche critique (et éventuellement un avis personnel) des stratégies déployées et des écueils liés au fonctionnement interne de la structure. De plus, j'ai observé au cours de mes recherches et de mon passage au siège que certaines manière de fonctionner, ainsi que l'historique de la mission en RCA, ne sont pas forcément "conscientisés" au sein de la structure. Ainsi, ce mémoire pourrait éventuellement permettre de "capitaliser" sur cette expérience. Enfin, cette réflexion vise à interroger les pratiques humanitaires, et notamment la cohérence de l'intégration urgence – développement : le maintien de logiques "de développement" est-il viable dans un conflit armé ouvert ? L'intégration sur le long terme permet-il une meilleure acceptance et prise en charge des populations ? Répondre à ces questions aurait nécessité un véritable travail de terrain, qui n'est pas l'ambition de ce mémoire. Nous tâcherons néanmoins d'y trouver des éléments de réponse.

La méthode employée traduit la volonté d'une confrontation entre la théorie et la pratique. L'idée est de comprendre, dans un premier temps, comment Triangle G H a réagi d'un point de vue programmatique, à l'évolution de la situation en RCA dans les contextes où l'organisation intervenait. Par la suite, il s'agit de définir une grille de lecture, empruntée aux différentes réflexions sur l'intégration urgence – développement, pour évaluer le positionnement de l'organisation face à la crise. Nous avons eu, pour y parvenir, recours à des sources variées :

- Les documents de travail interne de Triangle G H (propositions de projets, rapports, documents de suivi). Le travail de veille politique et humanitaire de la RCA, issu de la presse généraliste ou spécialisée, et des rapports humanitaires, effectué au cours de mon stage, a ainsi servi de base à la description du contexte.
- Une observation participante « passive », effectuée au cours du stage au siège de l'organisation, qui m'a permis de comprendre les principaux enjeux internes liés à la mission en RCA.
- Des entretiens formels réalisés avec trois membre du staff siège de Triangle G H, ayant travaillé ou travaillant sur la RCA :

- Félicie Chevallier, cheffe de mission RCA de mai 2008 à mars 2009, puis chargé de programme sur le Desk Afrique de mars 2009 à septembre 2012[4].
- Anne Barthès, responsable du Desk[5] en charge de la RCA depuis avril 2014.
- Benoit Darrieux, chargé de programme du Desk en charge de la RCA depuis mai 2014, qui a également assuré mon tutorat de stage à partir de cette date.

- Des articles et ouvrages de recherche sur la situation politique et sécuritaire en RCA, ainsi que sur l'intégration urgence – développement.

Notre problématique de travail est la suivante : dans quelle mesure les interventions de Triangle G H en République Centrafricaine constitue-t-elle un exemple d'intégration urgence – développement ? Notre hypothèse de départ consiste à penser que les stratégies d'intégration urgence – développement mises en œuvre par Triangle G H ont permis à l'organisation d'acquérir une valeur ajoutée forte dans le contexte de la RCA. Pour le démontrer, nous procéderons en deux temps. Tout d'abord, nous nous attacherons à décrire en parallèle l'évolution du contexte humanitaire en RCA et les interventions mises en œuvre par Triangle G H pour y répondre, de l'implantation de l'organisation dans la Vakaga jusqu'à la mise en œuvre d'activités d'urgence (**Chapitre I**). Cette partie nous permettra notamment d'aborder la complexité des logiques de conflits qui traversent la RCA depuis le début des années 2000, et qui structurent la crise politico-militaire actuelle. Dans un second temps, il s'agira d'analyser les stratégies d'intégration urgence – développement mises en œuvre par l'organisation, à la lumière des avancées académiques sur la thématique (**Chapitre II**).

[4] *Cf.* Entretien avec Félicie Chevallier, ancienne cheffe de mission en RCA et chargée de programme RCA au siège de Triangle G H, 23 juillet 2014.
[5] La répartition interne des desk à Triangle G H a changé en avril 2014.

Chapitre I. Triangle G H en RCA : de l'implantation à la marge à l'inscription dans un contexte d'urgence généralisée

Cette partie a pour but de faire le parallèle entre l'évolution du contexte humanitaire en RCA et la logique d'intervention de Triangle G H. Il s'agira donc dans un premier temps de contextualiser l'implantation de l'organisation dans la Vakaga, à travers des activités mêlant développement et urgence (**Section I**). Par la suite, nous nous attacherons à retracer le développement de Triangle G H dans la Ouaka, et la réaction de l'organisation face aux modifications radicales du contexte d'intervention liées à la crise politico-militaire débutée en 2012 (**Section II**).

Section I : Triangle G H en Vakaga : l'implantation à la marge

Il est, avant toute chose, nécessaire de s'attarder sur une analyse « classique » des caractéristiques géographiques, ethniques, sociales, économiques et humanitaires de la région. En effet, les particularités de la Vakaga constituent non seulement des facteurs d'explication au choix de déploiement de Triangle G H dans cette zone, mais sont aussi une clé indispensable à la compréhension du conflit actuel en RCA. Par la suite, il s'agira de comprendre comment l'organisation s'est positionnée face à ce contexte d'intervention atypique.

I) La Vakaga : « *la périphérie de la périphérie* »[6]

La Préfecture de la Vakaga, située au nord-est de la RCA, s'étend sur 46 500 km^2 sur une zone sahélienne limitrophe du Tchad et du Darfour soudanais[7], avec lesquels elle partage des frontières particulièrement poreuses. En 2004, la population de la Préfecture était estimée à

[6] CORDELL Dennis D., *Dar al-Kuti and the last years if the Trans-Saharan slave trade, University of Wisconsin, Madison*, 1985, p. 1.
[7] *Cf.* Annexe 1

39 292 habitants[8], soit une densité très faible de 0,84 habitants au km^2. Composite sur le plan ethnique, la région regroupe des peuples sédentaires historiquement implantés, tels que les *Goula*, des *Kara* et des *Sara* – qui sont majoritaires sur le plan démographique – ainsi que des *Rounga* et des *Youlou*. Plus récemment, des populations nomades se sont intallées dans la région, telles que des *Peulhs* ou des *Salamat*. L'islam est pratiqué par 90% de la population, ce qui contraste nettement avec le reste du pays, chrétien à 80%[9] selon des chiffres datant de 2003[10].

La Vakaga est une région particulièrement enclavée sur de nombreux plans. Historiquement, « *c'est une zone qui vivait exclusivement avec le reste du Darfour et l'est du Tchad, et pas avec la Centraf'* »[11]. Elle a donc toujours été marginalisée, aussi bien pendant la colonisation française qu'après l'indépendance. L'éloignement de la capitale – Birao est située à plus de 1 000 km de Bangui – conjugué à un certain désintérêt des autorités centrales pour la région, se traduit par une absence notable de fonctionnaires, tant au niveau administratif, que dans les secteurs de l'éducation ou de la santé. « *C'est vraiment la poubelle du pays depuis toujours, depuis que le pays est défini tel qu'il est défini* »[12]. Si l'éloignement extrême de la Vakaga rend ce constat particulièrement frappant, l'absence de prise de l'État centrafricain sur le reste du pays est une réalité dès qu'on sort de Bangui, la capitale. Une expression locale exprime d'ailleurs cette absence de mainmise : « *lÉtat s'arrête au PK 12*[13] ». Cela s'explique tout d'abord par le fait que sur le plan anthropologique, les populations habitant la future région de l'Oubangui-Chari étaient des « *sociétés sans États* », où le fait politique s'exprimait de manière diffuse et non-centralisée[14]. L'imposition d'une coercition politique centralisée et hiérarchisée, à travers un appareil étatique, a été d'autant plus inadéquate que l'Oubangui-

[8] ROULET Pierre-Armand, *Etude socio-économique dans les préfectures Vakaga et Bamingui-Bangoran*, Octobre 2005, p. 16.
[9] MINISTERE DU PLAN ET DE L'ECONOMIE, « Document stratégique de réduction de la pauvreté », http://web.archive.org/web/20120425083427/http://www.minplan-rca.org/pays, 2012, consulté le 18 août 2014.
[10] Le conflit actuel est susceptible d'avoir modifié cette répartition, du fait que de nombreuses populations musulmanes vivant au sud et à l'ouest du pays ont fui vers les pays voisins ou vers le nord de la RCA. À ce jour, les données actualisées ne sont pas disponibles, du fait de la situation chaotique qui continue de régner dans la zone.
[11] Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*
[12] *Ibid.*
[13] PK 12, ou Point Kilométrique 12, est un quartier situé à la périphérie de Bangui. LOMBARD Louisa, « Rébellion et limites de la consolidation de la paix en République Centrafricaine », *Politique africaine*, n° 125, mars 2012, p. 190.
[14] *Ibid*, p. 193.

Chari a toujours été considérée comme une « *colonie poubelle* »[15]. En conséquence, le contrat social reliant les populations, majoritairement rurales, et l'État, tel qu'il se conçoit dans les sociétés occidentales, n'a jamais été conclu en RCA.

L'enclavement politique de la Vakaga est renforcé par les conditions climatiques et l'état du réseau routier, les pluies rendant la région totalement inaccessible par voie terrestre 6 mois de l'année. Par ailleurs, cet isolement est plus important que dans les zones limitrophes du Tchad et du Darfour – « *Dans le Darfour, de l'autre côté de la frontière, dans des zones qui sont presque aussi isolées, il y a presque dix fois plus de fonctionnaires par habitants, de médecins, d'école etc.*»[16]. Il se traduit par une pauvreté endémique, mais aussi par une forte insécurité.

La population de la Vakaga est principalement rurale, et ses moyens d'existence sont limités, principalement centrés autour de l'agriculture vivrière – manioc, sorgho, arachide, mil –, la cueillette et la transhumance pour les populations nomades[17]. Jusque dans les années 2000, des activités de chasse et de pêche au sein des zones cynégétiques, qui couvrent 90% du territoire de la Préfecture, constituaient une opportunité pour le tourisme, et donc une source de revenus complémentaires. Les programmes ECOFAC, initiés dans les années 1980 par la Commission européenne, avaient permis la création de Zones de Chasse villageoise (ZCV), et généré des flux financiers capables d'assurer un minimum de développement dans les localités visées[18] : « *salaires d'instituteurs et/ou agents de santé, construction / rénovation de bâtiments scolaires et/ou sanitaires, entretien de forages, etc.* »[19]. Ces projets ont par ailleurs structuré les dynamiques de conflits pour l'accès aux ressources entre les différents groupes armés de la région.

II) Un terreau de rébellions successives

Les éléments décrits plus haut sont autant de facteurs explicatifs de la forte insécurité régnant dans la zone. Il serait sans doute nécessaire de remonter la période coloniale, voire pré-

[15] *Ibid*., p. 194.
[16] Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*
[17] ROULET Pierre Armand, *op. cit.*, p. 4.
[18] « *Il y a eu encore avant des projets de développement dans les années 1970 qui n'ont pas trop mal marché, avec des zones de tourisme cynégétique, de chasse. Il y avait des zones cynégétiques dans la Vakaga, pas que dans le Bamingui-Bangoran. Il y en avait aussi vers Tiringoulou, Boromata, là il y en avait une. Il y en avait une vers Ouandja, donc entre Ouanda Djallé et Birao, et peut-être un un peu à l'est de Birao […]. Du coup, ça faisait aussi des ressources. Mais ça s'est effondré petit à petit.* » *Cf.* Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*
[19] ROULET Pierre Armand, *op. cit.*, p. 5.

coloniale pour mener une analyse géopolitique satisfaisante de la région. Nous nous attacherons dans le cadre de cette réflexion à décrire les troubles apparus dans les années 2000, et plus particulièrement à partir de 2007, date du début des interventions de Triangle G H en Vakaga.

Avant d'être qualifiés de rebelles, les groupes armés de la Vakaga émanaient de structures politiques non centralisées, dont l'existence découlait de l'enclavement de la zone. Ainsi, la Préfecture abritait les différentes composantes armées ainsi que les forces gouvernementales et internationales :

- L'Union des forces démocratiques pour le rassemblement (UFDR), initialement multi-ethnique, puis composée majoritairement de *Goula* – voir plus bas –, a été renforcée par la captation des sources de richesses issues des zones cynégétiques[20] – safaris, loyers, etc. Le guide spirituel du mouvement, Cheikh Yaya Ramadan, a constitué dans ces zones des milices armées ayant pour but de lutter contre le braconnage, activité attirant de nombreux gangs venus du Soudan à la recherche d'ivoire.

- La Convention des patriotes pour la justice et la paix (CPJP) est issue d'une scission survenue en 2008 au sein de l'UFDR, à la suite de laquelle les éléments d'ethnie *Runga* se sont redéployés autour des sites diamantaires de la Préfecture de la Haute-Kotto[21].

- Les Forces armées centrafricaines (FACA), déployées au cours des années 2000 dans la Vakaga, constituent la réponse de l'État centrafricain à la rébelion des groupes armés.

- Des forces de maintien de la paix internationales sont positionnées à Birao depuis 2006. Le premier régiment, français, de 150 hommes, est remplacé par une force européenne, EUFOR, en janvier 2008. En mai 2009, elle passe le relai à la MINURCAT, mandatée par les Nations Unies, qui s'avèrera assez peu opérationnelle jusqu'à son retrait en décembre 2010[22].

[20] LOMBARD Louisa, *op. cit.*, p. 198.
[21] *Ibid.*, p. 199.
[22] DERET Ivan, « L'intervention militaire internationale en le nord-est centrafricain : chronique d'un échec consommé », TGH Info n°4, 2010/2011, pp. 7-8.

La séquence d'événements sécuritaires nous intéressant a débuté le 8 mai 2002 lors de l'assassinat de Yaya Ramadan par des éleveurs soudanais[23]. Il convient de préciser dans ce cadre l'influence considérable sur le conflit du phénomène de transhumance dans la Vakaga[24], qui s'explique notamment par la porosité des frontières avec le Soudan et le Tchad et les activités de braconnage au sein des vastes zones cynégétiques. International Crisis Group a consacré en 2014 un rapport sur les défis sécuritaires liés au pastoralisme en Afrique centrale[25]. Celui-ci décrit comment, dès la colonisation, le nord de la RCA a été consacré comme territoire de transhumance destiné à l'élevage bovin, permettant à des nomades, généralement d'ethnie *Peulh*, issus du Tchad, d'effectuer des migrations saisonnières des deux côtés de la frontière[26]. En RCA, ces populations nomades ont toujours souffert d'une certaine stigmatisation, puisque vues comme les responsables de la dégradation exogène des ressources agricoles lors de la pâture. L'absence de régulation entre éleveurs nomades et agriculteurs sédentaires, phénomène qui dépasse largement la zone décrite, a souvent été facteur de micro-conflits. Cependant, dans les années 2000, la hausse de l'insécurité liée à l'armement du nord de la RCA et à la menace accrue des *zaraguinas*[27] sur les éleveurs ont provoqué une modification des axes traditionnels de transhumance et un redéploiement vers les zones cynégétiques du Bamingui-Bangoran et de la Vakaga. Néanmoins, la présence de braconniers armés dans ces zones a conduit, parmi les populations et les groupes armés de la Vakaga, à un amalgame entre les activités de transhumance et de braconnage. Ce phénomène a été accentué par l'armement accru des éleveurs eux-mêmes, du fait des menaces sécuritaires pesant sur leur activité. Par conséquent, les activités anti-braconnage de l'UFDR, mentionnées ci-dessus, ont également ciblé des éleveurs. L'assassinat de Yaya Ramadan marqua donc une escalade du conflit, et le début d'un cycle de représailles complexe entre l'UFDR, les nomades et les FACA, qui auront de lourdes conséquences sur les populations civiles – massacres, pillages, déplacements de population. Cette période s'est accompagnée d'un armement massif des populations de la zone, y compris les civils, comme en témoigne Félicie Chevallier : « *J'ai vu à Sikikédé un jour, on passait en convoi, mais peut-être 80% de la population avec des kalach neuves dans les mains, le truc que j'ai jamais vu nulle part.*

[23] ROULET Pierre Armand, *op. cit.*, p. 39.
[24] Et *a fortiori*, dans tout le nord de la RCA.
[25] INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme », Rapport Afrique n°215, 1er avril 2014, 34 p.
[26] Ibid., p. 13.
[27] Communément appelés « coupeurs de route », ces groupes armés généralement constitués d'anciens militaires ont multiplié dès les années 1980 les activités de racket au détriment des éleveurs de la zone.

[…] Des kalach toutes neuves, brillantes quoi. » Le niveau de violence culmine le 30 octobre 2006, lorsque l'UFDR, dont la direction a été récupérée par Abakar Sabone, organise une attaque surprise sur la ville de Birao.

En 2007, la tenue d'un dialogue politique inclusif mené par François Bozizé se solde par la signature des accords de paix de Birao[28]. Si l'événement a été suivi par une période de relative stabilisation jusqu'en 2008, elle marque également la victoire politique de la composante *Goula* de l'UFDR : « *Damane, qui était le commandant militaire de l'UFDR […] a signé. Du coup, Damane est devenu l'interlocuteur de l'UFDR pour l'État central, et c'est lui qui a pris les valises de billets, et […] qui a dit :* « Ok, pas de problèmes, on diminue le nombre d'hommes armés *». Et il a viré tous les non* Goula *de l'UFDR, et il a gardé le fric pour les* Goula*. […] Du coup, les* Goula *étaient vraiment les vainqueurs à l'intérieur de la Vakaga, et les* Runga *ont commencé à se rebeller un petit peu, et petit à petit à s'organiser. Et c'est là que la CPJP s'est montée à Sikikédé* » [29]. La CPJP s'installa autour des sites diamantaires de la Haute-Kotto sous la direction de l'ancien ministre Charles Massi jusqu'à l'assassinat de ce dernier en 2009. À partir de cette date, le groupe armé, par la suite dirigé par Mahamat Zakaria, se criminalisa considérablement.

Loin de dresser un constat exhaustif des conflits ayant traversé la Vakaga durant les années 2000, cet historique doit être analysé à la lumière de plusieurs dynamiques :

- Historiquement, la zone est un terreau particulièrement favorable aux tensions interethniques, et la pratique des razzias y était jusqu'à peu encore développée. À cela s'ajoute la lutte pour l'accès à la terre et aux ressources, sur laquelle se greffent les aspirations distinctes des nomades éleveurs d'un côté et des agriculteurs sédentaires de l'autre. Plus localement, d'autres facteurs de tension s'ajoutent : querelles autour des limites adminitratives des communes, ou des ZCV.[30]

- La dynamique des groupes rebelles dans la Vakaga, et plus généralement en RCA, est marquée par la récupération des mouvements par des leaders politiques relativement déconnectés de la base. Nombreux ont été les politiciens centrafricains, tels que Abakar Sabone, Abdoulaye Miskine ou Florian Ndjadder, qui ont revendiqué la

[28] Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*
[29] *Ibid*.
[30] ROULET Pierre Armand, *op. cit.*, p. 41.

paternité d'un groupe ou d'une attaque à des fins politiques, en récupérant la gronde des populations rurales. Ces leaders, qui la plupart du temps n'ont jamais partagé la condition des hommes armés, s'inscrivent dans une double dynamique vis-à-vis de l'État central : « *ils désirent la centralisation autant qu'ils la rejettent, une tension que la rébellion – une revendication d'incorporation doublée d'une revendication d'autonomie – résume* »[31]. Cette dimension est indispensable à la compréhension du conflit actuel en RCA.

III) Un positionnement original

En 2007, une stabilisation relative du contexte sécuritaire de la Vakaga, dans le sillage des accords de paix de Birao, permet au dispositif humanitaire de s'enclencher dans une certaine mesure. En effet, l'apparition d'une coordination humanitaire, et l'organisation de vols UNHAS entre Birao et Bangui par les Nations Unies, ouvrent une fenêtre d'opportunité pour les ONG internationales. Avant cette date, la Vakaga était, du fait de sa marginalisation au sein de la RCA, totalement « oubliée » du monde de l'assistance humanitaire[32]. Les difficultés logistiques, puis sécuritaires de la zone, combinées à la faible densité démographique, avaient pendant longtemps dissuadé les bailleurs internationaux et les ONG d'y travailler. Cette configuration nouvelle a donc permis à Triangle G H et au Comité d'Aide Médicale (CAM) à s'implanter dans la Vakaga, où jusqu'alors seul MSF-Hollande était présent. L'initiative de Triangle G H de travailler dans la région provient de sa présence au Darfour, où l'organisation est présente – et notamment dans les localités de Bindizi et d'Um Dukhun – depuis 2005 : « *On a vu les réfugiés centrafricains arriver à Um Dukhun, et l'idée d'aller bosser en Centraf' est venue d'ici* »[33].

Il faut préciser le caractère à la fois dramatique et particulier de la situation humanitaire de la zone à cette époque. En effet, la Vakaga cumule des caractéristiques de sous-développement profond, auxquelles s'est ajoutée une situation d'urgence chronique sur un territoire immense et paradoxalement très peu peuplé. En effet, la coupure de la zone du reste du pays, combinée au nombre restreint d'initiatives de développement depuis l'indépendance, est à l'origine de la

[31] LOMBARD Louisa, *op. cit.*, p. 201.
[32] En réalité, le même constat peut être appliqué à l'ensemble de la RCA, qui comme déjà expliqué plus haut, faisait déjà figure de pays à la marge. Ainsi, « *avant 2006, il y avait deux ONG internationales en RCA* ». *Cf.* Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*
[33] Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*

vulnérabilité extrême des populations. Au niveau agricole, le constat en 2005[34] est le suivant. La fertilité des sols permet, en l'absence de conflits et à condition que la pluviométrie affiche des niveaux normaux, une « *auto-suffisance alimentaire locale* »[35]. Néanmoins, les faibles capacités techniques des agriculteurs de la Vakaga ne permettent pas de générer des surplus conséquents, laissant peu de marge de manœuvre aux populations face aux chocs exogènes en termes de sécurité alimentaire. De ce fait, les populations rurales sont extrêmement vulnérables aux déplacements occasionnés par les conflits : « *quand une population se déplace dans le village d'à côté, le village d'à côté il est déjà en train de crever de faim, donc ils n'ont pas non plus la capacité à les aider. De manière globale, les agriculteurs ne sont pas très bons techniquement, donc ils ont pas des réserves*[36] ». L'accès à l'eau est l'une des principales contraintes que rencontrent les habitants de la Vakaga[37]. En 2005, si la plupart des communes disposait au moins d'un forage – souvent non fonctionnel, en raison de pannes et de l'absence d'outil de maintenance, l'eau produite n'était nulle part considérée comme « potable » selon les standards humanitaires[38]. Sa consommation entraîne de nombreuses maladies parmi la population. Sur le plan de l'éducation, la désertion de la Préfecture par les fonctionnaires, liée aux difficultés d'accès, au non-paiement des salaires par l'Etat, et à l'abandon général de la région par le gouvernement central, a pour conséquence un taux de scolarisation très faible[39].

Face à ces constats, Triangle G H a ciblé ses interventions en Vakaga sur trois axes, correspondant par ailleurs à ses corps de métiers : l'accès à l'eau, l'hygiène et à l'aissanissement – secteur WASH –, l'accès à l'éducation et à la sécurité alimentaire. Une assistance aux réfugiés soudanais du camp de Sam Ouandja, grâce à des financements du HCR, a également été mise en œuvre. Il convient néanmoins de souligner les particularités de l'action de Triangle G H jusqu'à 2009 :

- Bien que se déroulant dans un contexte sécuritaire fortement dégradé, les caractéristiques humanitaires de la zone permettaient de concilier action sur le court-

[34] Notons à cet égard le déficit de littérature et d'études statistiques sur la Vakaga, qui va de pair avec le caractère marginal de la Préfecture vis-à-vis de l'État centrafricain et de la scène humanitaire. La plupart des observations développées ici découlent de l'étude socio-économique réalisée par Pierre-Armand Roulet en 2005, et de l'entretien réalisé avec Félicie Chevallier.
[35] ROULET Pierre Armand, *op. cit.*, p. 33.
[36] Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*
[37] ROULET Pierre Armand, *op. cit.*, p. 27.
[38] Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*
[39] ROULET Pierre Armand, *op. cit.*, p. 24.

terme et sur le long-terme. A cet égard, les activités dites de « développement » ou de « réhabilitation » ont prévalu, même si des distributions alimentaires d'urgence pour les déplacés ont également été organisées. Néanmoins, la complexité des besoins de la zone et son statut de « désert humanitaire » a permis à Triangle G H d'interpeler aussi bien des bailleurs dits « de développement », tels que Europe Aid, que des bailleurs dits « d'urgence », tels que ECHO ou le Emergency Response Fund géré par OCHA. Plus loin, nous nous attacherons à décrire cette « stratégie ».

- Triangle G H a eu pour volonté transversale de réimpliquer l'État centrafricain dans la Vakaga. Dans le cadre d'un projet de réhabilitation d'écoles, l'organisation est parvenue à faire venir deux ministres à Birao en visite officielle, ce qui n'était pas arrivé depuis 1976. « *Le ministre de l'Éducation est venu, dans les 6 mois après il y avait 10 profs de plus, donc ça doublait les effectifs de la Vakaga quoi, même s'il y avait 50 écoles. […] Il y a eu des bouquins scolaires pour la première fois.* » [40]. Dans le cadre des projets en appui à l'accès à l'eau, Triangle G H a également transmis les fiches techniques de chaque puits réalisé à la Direction Générale de l'Hydraulique, permettant la constitution d'une base de données numériques sur l'ensemble des points d'eau de la Vakaga, ce qui n'avait jamais existé auparavant.

- Face au contexte de fortes tensions ethniques, et notamment entre les *Goula* et les *Runga*, Triangle G H a travaillé en relais avec l'ONG locale NDA, dont la double affiliation ethnique permettait d'accéder à l'ensemble des zones de la Préfecture, ce qui n'aurait pas été possible dans le cas contraire. « *Au début, on couvrait 100% [des populations de la Préfecture], on allait sur certains axes secondaires, dans des zones paumées de chez paumées, pour aller voir des villages de 40 habitants. Laisse tomber la perte de temps et de moyens, mais c'était beau !* »[41]. Par ailleurs, Triangle G H a créé ou réactivé différents comités locaux propres dans des domaines d'activités précis : comités d'hygiène, associations de parents d'élèves, comités de femmes. À ce titre, « *toute la mobilisation communautaire a toujours mieux fonctionné dans la Vakaga qu'ailleurs en fait. […] Je pense que c'est vraiment lié au fait qu'il n'y ait pas*

[40] Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*
[41] *Ibid.*

de présence étatique, donc de toute façon la seule façon d'organiser quoi que ce soit, c'est de se reposer sur l'organisation villageoise. »[42]

***

Bien que perçu par le biais de sources limitées, le mode d'intervention de Triangle G H en Vakaga semble sur certains aspects être en adéquation avec le contexte que nous nous sommes attaché à décrire. Tout d'abord, la simple présence d'une organisation internationale dans cette zone désertée et atypique, rendue possible par un certain lobbying auprès des bailleurs de fonds, constitue du point de vue de Triangle G H un positionnement en soi[43]. Les données recueillies lors de l'entretien avec Félicie Chevallier semblent confirmer le paradoxe souligné par Louisa Lombard. En effet, la mobilisation de l'Etat centrafricain en Vakaga grâce à l'intervention de Triangle G H apparaît comme un événement symboliquement fort pour la région, dont les multiples conflits expriment notamment un désir d'État. Et paradoxalement, la volonté d'autonomie liée au caractère non-centralisé et diffus du paradigme politique en Vakaga paraît trouver un écho dans l'efficacité de la mobilisation communautaire et du travail en partenariat avec des comités locaux. Par ailleurs, la volonté de fournir une assistance d'urgence et d'agir sur le long-terme, qui était celle de Triangle G H jusqu'en 2009, démontre une certaine adaptation à un contexte difficilement lisible au travers du prisme « classique »[44] du continuum urgence – développement.

En 2009, un petit groupe armé venu du Soudan pille les locaux de plusieurs ONG présentes à Birao, dont Triangle G H. Deux personnels expatriés de l'organisation sont pris en otage, et ne seront libérés qu'en mars 2010. Cet événement marque l'échec des forces internationales présentes dans la Vakaga, point de vue soutenu par Ivan Deret, alors chargé de programmes à Triangle G H, dans un article intitulé « L'intervention militaire internationale en le nord-est centrafricain : chronique d'un échec consommé »[45]. Au délà d'un échec opérationnel, le mandat politique de l'EUFOR, puis de la MINURCAT, est intrinséquement biaisé puisqu'il place l'État de droit comme horizon indépassable d'une stabilisation de la situation, sans pour autant assurer une prise avec le fait politique local : « *L'incapacité des initiatives internationales de consolidation de la paix à engager un dialogue avec la politique*

[42] *Ibid.*
[43] Le choix de lieux d'intervention atypiques, à la marge des « spots » humanitaire, fait parti du mandat « informel » de Triangle G H.
[44] Il s'agira de revenir plus amplement sur ce point dans le Chapitre II.
[45] DERET Ivan, *op. cit,* p. 7.

vernaculaire implique qu'elles soutiennent souvent un statu quo inéquitable »[46]. À partir de là, Triangle G H maintient sa présence dans la Vakaga, mais sans expatriés et selon un mode de management « remote control »[47]. Parallèlement, ce désengagement partiel pousse l'organisation à se déployer dans d'autres régions de la République Centrafricaine, telles que la Ouaka.

Section II : Du déploiement dans la Ouaka à la mise en œuvre de programmes d'urgence « classiques » dans le contexte de la crise politico-militaire.

La période 2010-2011 est marquée par des affrontements violents dans la Vakaga entre l'UFDR et la CPJP. Fonctionnant désormais en « remote control » dans la Vakaga, grâce à des staffs locaux historiques et aux partenariats tissés dans le cadre des interventions, Triangle G H a cherché à déployer ses interventions dans la Préfecture de la Ouaka, au centre du pays[48]. Il s'agit dans cette partie de décrire de façon parallèle l'évolution du contexte et de son influence sur les actions et la logique d'intervention de Triangle G H, allant du développement à l'urgence.

I) L'ambition d'une approche intégrée et pluri-annuelle dans la Ouaka

La volonté de Triangle G H de s'implanter dans la Préfecture de la Ouaka s'est concrétisée début 2010, date à laquelle les premières évaluations ont été réalisées. À l'époque, le contexte reste particulièrement tendu dans tout le nord du pays, avec un total de 192 092 déplacés internes en juin 2010[49]. Le choix de la Ouaka est donc subordonné à deux éléments : le transfert du camp de réfugiés soudanais de Sam Ouandja, dans lequel opérait Triangle G H, vers Pladama Ouaka, à proximité et Bambari ; et plus globalement la volonté de Triangle G H

---

[46] LOMBARD Louisa, « Rébellion et limites de la consolidation de la paix en République Centrafricaine », Politique africaine, n° 125, mars 2012, p. 192.

[47] « *Le remote control est un mode opératoire qui revient à confier la mission terrain, non plus aux expatriés et aux salariés nationaux, mais aux seuls salariés nationaux avec l'intervention sporadique ou non selon la nature et la teneur des dangers, d'expatriés de l'ONG* » *Cf.* SERBA Jacques, « Faire vraiment place au sein de l'ONG humanitaire aux salariés recrutés localement », http://www.grotius.fr/faire-vraiment-place-aux-salaries-recrutes-localement-au-sein-de-l'ong-humanitaire/, le 19 novembre 2010, consulté le 21 septembre 2014.

[48] *Cf.* Annexe 1

[49] INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER, « République Centrafricaine. À la veille du retrait des troupes de l'ONU et de l'élection présidentielle la sécurité reste fragile », 1er décembre 2010, consulté le 12 septembre 2014, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E8A831C6823613B6C12577EC004A54BE-Rapport_complet.pdf

de développer des projets sur le long terme dans une zone moins volatile que la Vakaga. Située au centre du pays, cette préfecture présente des niveaux de sous-développement qui se rapprochent de ceux du reste du pays, mais subit moins qu'ailleurs les conflits entre différentes factions rebelles, éleveurs et armée régulière[50]. Ce degré de stabilité relatif s'exprime aussi par la parution du document de stratégie pays et du programme indicatif national de la Communauté Européenne pour la RCA sur la période 2008 – 2013[51]. Le 10e Fond Européen de Développement – FED – prévoit ainsi 143 millions d'euros destinés à financer l'aide multisectorielle au développement sur 5 ans. Bien qu'il mentionne succinctement les troubles sécuritaires du nord de la RCA, le document parle d'une « *situation post-conflit*[52] » et justifie la reprise de l'aide par un retour de la « *paix civile*[53] ».

Dans le cadre de ce FED, plusieurs appels à propositions destinés aux ONG humanitaires ont été lancés. En 2010, Triangle G H dépose trois propositions, et obtient ainsi des financements pour travailler auprès des populations rurales des axes Bambari – Kouango et Bambari – Bakala[54] dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'éducation et du WASH. Un diagnostic multisectoriel mené conjointement par Triangle G H, Aide Médicale Internationale[55], la Direction Générale de l'Hydraulique[56] et l'ONG Nourrir[57] a permis de dresser le constat suivant sur la situation sur les axes. Le délabrement avancé des infrastructures routières, problème généralisable à l'ensemble de la RCA, réduit l'accès des populations rurales aux marchés de Bambari, pourtant bien approvisionnés à des prix inférieurs à la moyenne du pays. Sur le plan de la sécurité alimentaire, les populations rurales des axes Bambari – Kouango et Bambari – Bakala ne génèrent pas de revenus suffisants pour

[50] Le contexte spécifique de la Ouaka avant la crise de 2012 est très peu documenté. Cette relative absence de données sécuritaires, combinée à l'absence de déplacés internes dans la région avant 2012, nous permettent ainsi d'imaginer une situation sécuritaire plus stable qu'au nord du pays. Néanmoins, la présence de nombreuses populations nomades, et notamment de *Peulhs Mbororo*, amène à concevoir l'existence de conflits locaux liés à la transhumance. Voir MBETID-BESSANE Emmanuel, TIDJANI Ibrahim, « *Caractérisation et typologie des communautés d'éleveurs Mbororos de Centrafrique : Vers la mise en place d'un observatoire de la résilience* », Document de travail n°3, Laboratoire d'Économie Rurale et de Sécurité Alimentaire de l'Université de Bangui, mars 2013, 34 p.

[51] COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *République Centrafricaine. Document stratégie pays et Programme indicatif national 2008 – 2013,* http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_cf_csp10_fr.pdf, consulté le 14 septembre 2014.

[52] *Ibid.*, p. 8.

[53] *Ibid.*, p. 1.

[54] *Cf.* Annexe 2

[55] ONG française ayant fusionné avec Première Urgence en 2011, aujourd'hui connues sous le nom de PU-AMI.

[56] Service de l'État mandaté sur les questions liées à l'accès à l'eau et à l'assainissement, partenaire de Triangle G H dans la mise en œuvre du projet eau, hygiène et assainissement dans la Ouaka.

[57] ONG centrafricaine spécialisée en mobilisation communautaire et dans les interventions dans les centres de santé ruraux, partenaire de Triangle G H dans la mise en œuvre du projet eau, hygiène et assainissement dans la Ouaka.

subvenir à leurs besoins de base, ce qui suscite des stratégies négatives de survie telles que la consommation d'aliments à valeur nutritive limitée – le manioc par exemple. Sur le plan de l'éducation, la Ouaka est marquée par l'un des taux de scolarisation les plus bas du pays, avec seulement 15 à 30% des enfants scolarisés en fonction des localités. Cela s'explique notamment par un système institutionnel et gestionnaire défaillant, reposant principalement sur des maîtres-parents, qui assurent une présence tout aussi irrégulière que les frais d'écolages qu'ils touchent. Enfin, dans le secteur WASH, seulement 30% de la population de 22 villages ciblés a accès à l'eau potable, et 8,8% à des infrastructures sanitaires améliorées. À travers ces trois projets[58], l'approche de Triangle G H se veut donc intégrée :

- Le projet « Vers une amélioration durable des conditions de vie des populations agricultrices les plus vulnérables de la Ouaka »[59] a débuté en décembre 2010 pour une durée initiale de 36 mois. L'action vise à suivre 3 saisons agricoles consécutives et développe des activités visant d'une part l'augmentation et la diversifiction de la production agricole, et d'autre part le renforcement des capacités locales de résilience et d'absorption des chocs. Ces objectifs se traduisent par un panel d'activités, comprenant l'amélioration des systèmes de cultures vivrières et maraîchères, l'amélioration des capacités des agents de développement locaux, l'amélioration des systèmes d'élevage, le renforcement des groupements villageois agricoles, l'amélioration des capacités de transformations agricoles et de commercialisation, et enfin la réhabilitation des infrastructures routières sur les axes.

- Le projet « Vers le renforcement organisationnel et structurel des Associations de Parents d'Élèves pour une meilleure prise en charge des écoles en République Centrafricaine »[60] a débuté en décembre 2010 pour une durée initiale de 42 mois. Ce projet répond à un appel à proposition ANE-AL, avec comme objectif plus global de

[58] Il est nécessaire de préciser que, conformément aux règles Europe Aid, ces actions nécessitent le cofinancement de bailleurs tiers. Ainsi, Triangle G H a obtenu des financements de la Fondation Orange, de l'OPEC Fun for International Development, d'UNICEF, de l'AFD et du Centre de Crise du Ministère des Affaires Etrangères français. Par ailleurs, notons que l'organisation a également initié la mise en œuvre, à la même période, de l'action « *Vers le renforcement des capacités des acteurs locaux en faveur des enfants de la rue à Bangui* », également financée par Europe Aid. Par souci de concision, notre développement n'abordera pas ce volet de la mission Triangle G H en RCA.

[59] TRIANGLE G H, *Proposition du projet « Vers une amélioration durable des conditions de vie des populations agricultrices les plus vulnérables de la Ouaka »*, 23 août 2010.

[60] TRIANGLE G H, *Proposition du projet « Vers le renforcement organisationnel et structurel des Associations de Parents d'Elèves pour une meilleure prise en charge des écoles en République Centrafricaine »*, 2 août 2010.

« *renforcer les capacités des Acteurs Non Etatiques et Autorités Locales* »[61], dans l'optique de contribuer au développement du pays. Ces appels à propositions impliquent par ailleurs qu'une organisation locale soit co-demandeuse. Dans ce cadre, Triangle G H mène le projet avec la Fédération Nationale des Associations de Parents d'Elèves et d'Etudiants Centrafricains (FNAPEEC). L'action se conçoit en plusieurs phases, la première visant à refondre les outils de gestion de la FNAPEEC à travers d'un cursus de formation, permettant notamment de travailler sur la prise en charge des Orphelins et Enfants Vulnérables (OEV), la scolarisation des filles et le droit des enfants. La seconde phase consiste en l'application et la diffusion de ces outils de gestion dans la Ouaka, à travers les Unions préfectorales, les Unions sous-préfectorales et les Associations de Parents d'Elèves. Enfin, la troisième phase vise à harmoniser les pratiques nationales par la diffusion d'un guide de gestion capitalisant sur l'expérience dans la Ouaka.

- Le projet « Vers un accès pérenne à l'eau potable et un environnement sanitaire amélioré pour les populations vulnérables de la Ouaka »[62] a débuté en avril 2011 pour une durée initiale de 44 mois. Mené en partenariat avec la DGH et l'ONG locale Nourrir, il s'articule autour de troix secteurs : l'amélioration de l'accès à l'eau sur les axes, l'amélioration de l'environnement sanitaire et le renforcement des capacités organisationnelles des acteurs locaux. Ainsi, les activités visaient notamment à créer 25 points d'eau sur les axes, à former les acteurs locaux à leur suivi et à leur maintenance, à mettre en place une approche expérimentale ATPC[63] destinée à améliorer la couverture en latrines familiales, à construire 56 latrines institutionnelles, à assurer des campagnes de promotion de l'hygiène, à constituer des comités de gestion de l'eau et enfin à former les partenaires locaux.

---

[61] DÉLÉGATION DE L'UNION EUROPÉENNE EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE, *Les Acteurs Non Etatiques et Les Autorités Locales dans le Développement. Lignes directrices à l'intention des demandeurs*, 2009-2010, 27 p.

[62] TRIANGLE G H, *Proposition du projet « Vers un accès pérenne à l'eau potable et un environnement sanitaire amélioré pour les populations vulnérables de la Ouaka »*, 2 juin 2010.

[63] Assainissement total piloté par les communautés. Approche communautaire de l'assainissement rural consistant mener des sensibilisations « choc » à l'hygiène afin que les populations assurent d'elles-mêmes la construction d'infrastructures sanitaires, telles que des latrines. Cette méthodologie, notamment développée par l'UNICEF, est présentée comme avantageuse du fait qu'elle permet des projets moins coûteux, ne nécessitant pas la fourniture de « hardware » pour la construction des latrines. *Cf.* http://www.communityledtotalsanitation.org

II) De l'irruption de la crise politico-militaire à l'apparition d'un nouveau contexte d'intervention

La crise politico-militaire qui a commencé fin 2012 et qui continue de régner aujourd'hui a eu des conséquences humanitaires conséquentes et, *a fortiori*, a fortement joué sur la logique d'intervention de Triangle G H en RCA. Si, au fil de cette crise, la RCA est bien passée d'un statut de pays oublié à celui de théâtre humanitaire majeur[64], il est nécessaire de souligner que le conflit actuel n'est pas sans précédents. L'étendue du conflit ainsi que le niveau de détérioration des relations communautaires est certes inédit dans l'histoire de la RCA, mais la séquence d'événements ayant mené à la crise s'ancre dans des années d'instabilité politique. Plus concrètement, la rébellion de la coalition Séléka doit être appréhendée à la lumière de la situation politique de la Vakaga et plus globalment de toutes les préfectures septentrionales de la RCA, empreinte d'années de marginalisation, de non-développement et de conflits.

Constituée en août 2012[65], la Séléka est une coalition[66] de circonstance, regroupant des groupes armés rebelles de la Vakaga tels que l'UFDR de Michel Djotodia, la CPJP de Nourredine Adam et de la Convention des Patriotes du Salut de Kodro (CPSK) de Mohamed-Moussa Dhaffane, ainsi que de probables éléments armés tchadiens et soudanais. Ce groupe rebelle recomposé est mû par des griefs déjà évoqués[67] : revendication d'une meilleure prise en compte du nord-est du pays et des populations musulmanes par l'État central – combinée à une réthorique autonomiste, vélléités de contrôle des ressources naturelles, leadership assuré par des personnalités bien ancrées dans la vie politique centrafricaine[68]. Cette dernière caractéristique est notamment importante pour comprendre la relative absence d'une chaîne de commandement entre les dirigeants et les éléments armés. Ainsi, la Séléka entame fin 2012 une marche en direction de Bangui, qui s'accompagne de nombreuses exactions perpetrées par des miliciens, de religion musulmane pour la plupart, contre des populations souvent chrétiennes. La coalition avance jusqu'à Damara, à 70 km de Bangui, et signe avec le président François Bozizé les accords de Libreville en janvier 2013. Ces derniers prévoient un cessez-le-feu, la mise en place d'un gouvernement d'union nationale et la tenue d'élections

[64] « *La Centrafrique, zone oubliée du monde, est venue au cœur de l'actualité avec ses drames humanitaires, son insécurité, ses cycles d'exactions et de représailles* » Cf. HUGON Philippe, *Les défis de la stabilité en Centrafrique*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Février 2014, p. 2.
[65] *Ibid*., p. 2
[66] Plus qu'une coalition, Philippe HUGON parle de « *coagulation* ». *Cf. Ibid*.
[67] *Cf.* Chapitre I, Section I.
[68] C'est notamment le cas de Michel Djotodia, qui assure le leadership de la coalition.

législatives anticipées[69]. Néanmoins, ils sont rejetés par une partie de la base de la Séléka, qui poursuit les exactions. En mars 2013, la Séléka juge l'application des accords de Libreville par François Bozizé insuffisante, et reprend les armes. Le 23 mars 2013, la coalition entre dans la capitale, provoquant la fuite de François Bozizé, et perpétrant de nombreux pillages et exactions. Michel Djotodia se déclare Président de la République. Malgré la dissolution officielle de la Séléka en septembre 2013, ce dernier ne parvient pas à contrôler les éléments armés démobilisés dans le pays, qui continuent de commettre des exactions à large échelle.

Triangle G H a subit de plein fouet la rébellion de la Séléka. Dans la Ouaka, l'équipe basée à Bambari est évacuée en décembre 2012, peu de temps avant l'arrivée des éléments armés. La mise en œuvre des projets Europe Aid sur les axes Bambari – Kouango et Bambari – Bakala est marquée d'un coup d'arrêt, avant d'être officiellement suspendue auprès de la Délégation de l'Union Européenne à Bangui le 10 janvier 2013. Bien que n'ayant pas été le théâtre d'exactions significativement violentes contre les civils, la ville de Bambari a subi des pillages à large échelle, ciblant les administrations, bâtiments, commerces, bureaux des ONG – dont la base de Triangle G H – et des Nations Unies[70]. Les réseaux d'adduction d'eau – gérés par l'entreprise publique SODECA[71] – et d'électricité ont également été détruits. Les villages des axes ciblés par les actions de Triangle G H ont connu des conditions similaires, d'autant plus que des commandements militaires de la Séléka se sont fixés sur les axes de janvier à août 2013[72]. Un cofinancement du CDC, commun à trois projets, qui devait également débuter en janvier 2013, a également été suspendu.

Ces événements ont entraîné un changement significatif du contexte d'intervention. Triangle G H a estimé que plus de la moitié de la population des axes ciblés a fui en brousse[73], ce qui a perturbé les activités agricoles, et entraîné une baisse de la production alimentaire et des revenus[74], d'autant plus que de nombreux ménages durent accueillir des populations déplacées provenant de Bambari. Par ailleurs, les éléments armés positionnés sur

[69] TRIANGLE G H, Outil interne de suivi de la crise en RCA.
[70] TRIANGLE G H, FED-2011-264-221 Note explicative de la demande d'amendement de la convention, 27 janvier 2014.
[71] Société de distribution d'eau en Centrafrique
[72] Des cas de pillages, de racket, d'intimidation et même de viols leur ont été attribués.
[73] TRIANGLE G H, Rapport de la mission d'évaluation sectorielle sur les axes Bakala, Kouango, et la ville de Bambari, Août 2013.
[74] Le revenu moyen journalier d'un ménage serait passé de 4 000 CFA avant les événements à moins de 1 000 CFA. *Cf. Ibid*, p. 3.

les axes ont périodiquement réquisitionné les stocks alimentaires des ménages[75]. Cela a provoqué une détérioration durable de la sécurité alimentaire dans la zone, dont les conséquences dépassent la saison vivrière 2013 – 2014[76]. Face à un accroissement notable de leur vulnérabilité, de nombreux ménages déploient des stratégies négatives de survie : réduction du nombre de repas consommés et de la diversité des aliments, décapitalisation des avoirs productifs. Sur le plan sanitaire, un retour des mauvaises pratiques d'hygiène lié à la fuite en brousse de la population, ainsi qu'un manque d'accès aux points d'eau potable, a entraîné une recrudescence des maladies hydriques. Sur le plan de l'éducation, de nombreuses écoles ont été pillées et/ou occupées, et la dégradation de la situation économique des ménages a entraîné une cessation quasi-systématique du paiement des frais d'écolage des maître-parents, provoquant une démobilisation de ces derniers[77]. Par ailleurs, de nombreuses réalisations matérielles et/ou institutionnelles des actions de Triangle G H, qui étaient en cours de mise en œuvre depuis fin 2010 – début 2011, ont été détruites ou remises en cause :

- Les stocks de semences de Triangle G H conservés auprès de la base de l'Institut Centrafricain de Recherche Agronomique (ICRA) à Bambari ont été pillés. Les kits de transformations de produits agricoles, d'irrigation – motopompes et accessoires –, d'appui à l'élevage – malles vétérinaires, petits cheptels –, qui avaient été positionnés par Triangle G H dans le cadre du même projet, ont subi le même sort.

- Au niveau du projet WASH, la plupart des comités de gestion de l'eau formés dans le cadre de l'action n'ont plus été fonctionnels, et l'argent des caisses a été pillé. La fuite dans la brousse d'une partie importante de la population a rendu l'expérimentation ATPC caduque. Les forages déjà réalisés n'ont pas subi de détériorations notoires, mais l'absence d'entretien liée à la situation a entraîné des problèmes de fonctionnement au niveau de certains sites[78].

- Le projet Éducation, reposant largement sur un partenariat avec la FNAPEC et le Ministère de l'Éducation nationale, a perdu de nombreux acquis immatériels, du fait de la fuite des représentants de l'administration de la Préfecture.

---

[75] *Ibid*.
[76] *Cf*. FEWS NET, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CAR_profile_2014_08_fr.pdf, Août 2014, consulté le 2 septembre 2014.
[77] TRIANGLE G H, PVD-2010-239-921 Demande d'amendement de la convention, 28 avril 2014, p. 4.
[78] TRIANGLE G H, FED-2011-264-221 Note explicative de la demande d'amendement de la convention, 27 janvier 2014, p. 3.

En outre, le pillage des bases de Bambari, puis de Bangui le 24 mars 2013, ont considérablement aggravé la situation financière de Triangle G H, et dans le même temps retardé les capacités de réponses de l'organisation au nouveau contexte d'intervention. Il s'agira de voir par la suite comment Triangle G H s'est redéployé dans ce cadre, ainsi que d'analyser l'inflexion progressive du mode d'intervention de l'organisation.

III) L'affirmation progressive des capacités de réponse à l'urgence de Triangle G H

A la fin de l'année 2013, la crise en RCA prend un nouveau tournant. Face à la poursuite des violences contre les civils, commises par les éléments ex-Séléka démobilisés, les groupes d'auto-défenses villageois se structurent et se constituent en milices anti-balaka[79]. Les affrontements prennent une dimension « *ethno-régionale et religieuse* »[80] dans tout l'ouest du pays, touchant principalement les Préfectures de l'Ouham, de l'Ouham Pendé, du Nana-Mambéré, de l'Ombella M'Poko et de Bangui[81]. Dans le nord du pays, la présence d'éleveurs *Peulhs* et la réactivation de groupes armés, tels que le Front Populaire pour le Redressement (FPR) de Baba-Laddé participent à l'escalade du conflit. À Bangui, la spirale des représailles entre communautés atteint son paroxysme le 5 décembre 2013, quand des milices anti-balaka et des anciens membres des FACA fidèles à François Bozizé organisent une offensive sur la capitale[82], ciblant les civils musulmans et les éléments ex-Séléka cantonné au camp Kassaï. En une journée, les affrontements provoquent la mort d'au moins 300 personnes selon la Croix Rouge. En décembre 2013, OCHA classe la crise centrafricaine au niveau L3, réservé aux urgences humanitaires les plus graves. En concordance avec l'ouverture des enveloppes budgétaires des bailleurs d'urgence, cette évolution va faire passer la RCA d'une crise oubliée

[79] L'appelation de ces milices qui a été faite dans la couverture médiatique du conflit est ambivalente. Le terme « anti-balaka » est le plus souvent désigné comme signifiant « anti-machette », le mot sango *balaka* se traduisant en français par machette. En plus d'être incorrect, ce terme a peu de sens du fait que les membres anti-balaka sont bien souvent détenteurs de machettes. L'appellation « milice chrétienne d'auto-défense » a également peu de signification, puisque ses membres se revendiquent plus de l'animisme, comme en témoignent les gri-gris caractéristiques qu'ils portent, ou tout du moins d'un certain syncrétisme. Notons à cet égard que le groupe serait même composé de certains éléments musulmans. La véritable signification du terme se trouverait, à juste titre, dans ces gri-gris. Selon des entretiens menés avec des combattants, ils auraient – entres autres – le but de protéger des balles de kalachnikov des ex-Séléka. « *"mo yinga pè ? so kwè so a kè anti balles ti a kala ti a séléka", ce qui veut dire : "Ne le sais-tu pas ? tout ça, ce sont des anti-balles contre les tirs de kalachnikov des séléka"*». "*Anti-balaka*" proviendrait donc d'une contraction de "*anti balles ti a kala*". *Cf.* KOSSA Guy José, *Nous sommes-nous tous trompés sur la significatin d'antibalaka ?,* http://www.centrafriquelibre.info/?p=7954, le 17 janvier 2014, consulté le 9 août 2014.

[80] HUGON Philippe, *op.cit.*, p. 3.

[81] *Cf.* Annexe 1

[82] TRIANGLE G H, Outil interne de suivi de la crise en RCA.

à un théâtre humanitaire majeur. Par ailleurs, Le Conseil de sécurité vote au mois de décembre 2013 la résolution 2127[83], autorisant le déploiement de la force française Sangaris – composée à termes de 2 000 hommes – et de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) – composée de 6 000 hommes[84]. Le niveau d'urgence culmine en janvier 2014, avec plus de 935 000 déplacés internes dont 512 000 à Bangui et 2,2 millions de personnes en besoin d'assistance humanitaire sur une population de 4,6 millions d'habitants[85]. L'ampleur des besoins va par ailleurs se répercuter sur une hausse des fonds requis par le Strategic Response Plan (SRP) d'OCHA[86], ainsi que des fonds réellement débloqués par les bailleurs. La mise en place du dispositif humanitaire onusien en RCA, chapeauté par OCHA, et la hausse significative des financements humanitaires ont provoqué un pic dans le nombre d'ONG présentes. Rappelons qu'avant 2006, seules 2 ONG internationales étaient présentes dans le pays. En 2007, suite à la signature des accords de paix de Birao, on en compte une vingtaine, dont Triangle G H[87]. L'activation du niveau L3 provoque une hausse fulgurante des implantations, puisqu'elles passent de 47 en décembre 2013, à 100 en juillet 2014[88]. Dans ce cadre, il est important de souligner la présence antérieure à la crise de Triangle G H pour éclairer son positionnement face au nouveau contexte d'intervention.

À Bambari, la réponse de Triangle G H peut s'appréhender en deux temps. Après avoir recouvré des capacités opérationnelles, humaines et financières capables d'assurer l'existence d'une base dans la localité, l'organisation a développé des actions de réhabilitation. En effet, jusqu'à avril 2014, la situation humanitaire dans la Ouaka et à Bambari peut être qualifiée de « *zone grise* »[89] entre urgence et développement. En effet, si la prise de la ville par la Séléka

---

[83] CONSEIL DE SECURITÉ, *République Centrafricaine : le Conseil autorise le déploiement de la MISCA, avec l'appui des forces françaises*, http://www.un.org/News/fr-press/docs/2013/CS11200.doc.htm, le 5 décembre 2013, consulté le 15 septembre 2014.

[84] Dans les faits, la MISCA, sous mandat de l'Union Africaine, remplace la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX) menée depuis 2008 par la Force multinationale de l'Afrique Centrale (FOMAC), elle-même mandatée par la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC)

[85] OCHA, *Situation Report No. 6*, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA_CAR%20Sitrep%20No6%20_%207%20January%202014.pdf, le 7 janvier 2014, consulté le 15 septembre 2014.

[86] Document annuel faisant la prévision des besoins humanitaires pour l'année à venir et le recensement des capacités opérationnelles des acteurs humanitaires sur terrain. Sur ce fondement est calculé le montant requis demandé aux bailleurs.

[87] Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*

[88] Voir le graphique « *CAR Humanitarian Presence* ». *Cf.* OCHA, *CAR : Humanitarian Partners and Funding evolution*, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/73007ecb-95dd-4605-90d8-5fd457964de8.pdf, le 15 juillet 2014, consulté le 18 juillet 2014.

[89] TRIANGLE G H, Rapport final du projet « Assistance multisectorielle d'urgence aux populations vulnérables

en décembre 2012 a provoqué une détérioration considérable de la situation socio-économique et des infrastructures de la ville de Bambari, elle ne s'est pas accompagnée d'affrontements violents et d'exactions massives contre les civils. Située au centre du pays, la Préfecture ne subit pas, dans un premier temps, les combats, qui se concentrent dans la partie ouest du pays[90]. L'installation d'un commandement militaire de l'ex-Séléka, tenu par le Général Darassa, permet le contrôle des éléments démobilisés, la fin de la prédation sur les axes ruraux, la reprise des activités et la limitation des armes dans la ville de Bambari : elles sont saisies par les ex-Séléka à l'entrée de la ville. Enfin, les communautés musulmanes et chrétiennes qui composent la ville n'ont pas montré, jusqu'à mai 2014, de signes de tensions. Ainsi, Triangle G H a réorienté son intervention du développement à la réhabilitation, sur les mêmes secteurs d'activités qui étaient les siens avant la crise :

- En 2013, Triangle G H va ainsi développer trois nouveaux projets. Le projet « *Rétablissement de l'accès à l'eau potable dans la ville de Bambari* », financé conjointement par le Central Humanitarian Fund (CHF)[91] et le CDC, débute en octobre 2010. Suite à la destruction des infrastructures du réseau d'eau urbain de la SODECA, les prix de l'eau de forage ont été multipliés par 10 ou 15 fois par rapport aux niveaux pré-crise[92]. Triangle G H prévoit donc la réhabilitation d'urgence de l'usine de traitement et de distribution d'eau, ainsi que du bureau de la SODECA, la rénovation du réseau d'eau de l'hôpital régional universitaire, la chloration de 30 points de la ville, généralement contaminés, et des sensibilisations aux bonnes pratiques d'hygiène. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, un financement du CIAA a permis à Triangle G H de développer le projet « *Améliorer la sécurité alimentaire et renforcer la production agricole dans les zones touchées par la crise politico-militaire en RCA* », visant à compenser le pillage des réalisations relatives au programme de sécurité alimentaire financé par Europe Aid – outils de transformations agricoles, intrants et semences maraîchères, etc. Enfin, le programme « *Relancer les services de base et créer des conditions propices pour une sortie de crise dans la ville*

---

des zones rurales de la Ouaka ».

[90] Voir la carte « *Number of incidents against civilians Jan-Feb 2014* ». *Cf.* OCHA, *CAR : Situation Report No. 17*, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_car%20sitrep%20no17%2019%20mar%202014_0.pdf, le 19 mars 2014, consulté le 25 mars 2014.

[91] Géré par OCHA, le CHF est un *pooled fund*, c'est-à-dire un fond rassemblant des financements de divers bailleurs internationaux et nationaux pour une crise donnée.

[92] TRIANGLE G H, *Proposition de projet « Rétablissement de l'accès à l'eau potable dans la ville de Bambari »*, 14 octobre 2013.

de Bambari » vise notamment une relance des services éducatifs dans la ville de Bambari via la réhabilitation des écoles et du mobilier scolaire.

- Par ailleurs, Triangle G H a rétabli dès juillet 2013 ses activités auprès des réfugiés soudanais du camp de Pladama Ouaka, grâce à des financements du HCR et du CIAA.

- Triangle G H a par ailleurs entamé une réflexion sur la modification de la logique d'intervention des programmes pluri-annuels financés par Europe Aid, et entamés depuis 2011. En effet, la poursuite d'activités pensées sur un mode de développement apparaît, après 2013, peu adaptée au nouveau contexte d'intervention, et dans tous les cas difficilement réalisable sur le plan opérationnel. En août 2013, une évaluation est menée sur les axes Bambari – Kouango et Bambari – Bakala afin d'évaluer les conséquences du passage de la Séléka, mais aussi de juger de la potentielle reprise des activités. Néanmoins, la priorisation des activités de réhabilitation décrites ci-dessus, le manque de capacité de la mission de Triangle G H en termes de ressources humaines[93] et la lourdeur des procédures Europe Aid n'ont pas permis d'envisager une reprise des activités avant février – mars 2014. En effet, tout changement dans la logique des activités nécessite de soumettre une demande d'avenant auprès de la Délégation de l'Union Européenne en RCA. Ces dernières, qui à ce stade n'ont été transmises que pour les projets WASH et éducation, ont ainsi acté une inflexion de l'approche, de développement à réhabilitation, et une contribution à la réponse aux nouveaux besoins. Le processus ayant accompagné ce changement de logique, ainsi que ses retombées opérationnelles, fera l'objet d'un examen plus approfondi dans la suite de notre développement.

Néanmoins, la détérioration notable de la situation sécuritaire dans la Préfecture de la Ouaka, jusque là épargnée par les violences, a amené Triangle G H à développer des activités d'urgence « pure ». Le 15 avril 2014, des combats entre éléments anti-balaka et ex-Séléka au niveau de Pomalé se sont poursuivis jusqu'à la ville de Grimari dans la Ouaka[94], entraînant le déplacement de 4 600 personnes sur le site de la mission catholique de Grimari. Dès le 16 avril, une mission d'évaluation multi-sectorielle rapide, composée des agences UN, de Save

[93] Bien qu'elle aie bénéficié de l'appui de l'équipe de Bangui, l'équipe expatriée de Bambari n'a pas dépassé 3 personnes avant juillet 2013 : un chef de projet WASH, un chef de projet éducation, et un coordinateur terrain avec un profil sécurité alimentaire.

[94] TRIANGLE G H, Outil interne de suivi de la crise en RCA.

the Children et de Triangle G H, a permis d'évaluer les besoins de ces populations. Sur ce fondement, l'organisation dépose une proposition de projet d'urgence auprès d'UNICEF pour fournir un soutien en eau, hygiène et assainissement – distribution d'eau potable, construction de latrines et de douches d'urgence, sensibilisation à l'hygiène – et en *NFI*[95] - distribution de jerricans et de savons.

La situation s'est pas la suite dégradée vers l'est. Une série d'événements violents à Bambari et aux alentours plonge la zone dans une situation humanitaire particulièrement urgente. Le 22 mai, de violents affrontements éclatent entre les forces de Sangaris et les ex-Séléka dans la ville de Bambari[96], suite à la décision des troupes françaises de désarmer les milices du Général Darassa[97]. Le 12 juin, des affrontements entre les ex-Séléka et les anti-balaka à Liwa – 10 km à l'est de Bambari, provoquent la mort de 22 personnes[98]. Entre le 23 et le 26 juin, des affrontements entre Sangaris et la MISCA d'une part, et des éléments anti-balaka d'autre part, au niveau du site de Notre-Dame de la Victoire, provoque la relocalisation des 10 000 déplacés internes qui s'y trouvaient. Le 7 août, OCHA publie un rapport de situation spécifique à la Ouaka : 19 500 personnes déplacées se répartissent sur 3 sites dans la ville et plus de 13 000 personnes auraient quitté la localité. En tout, 71% de la population de la ville de Bambari serait déplacée[99]. Triangle G H s'est positionné sur cette urgence via un projet financé par ECHO, débuté en mai puis modifié en août pour répondre aux nouveaux besoins. Les activités du programme visent ainsi un programme « argent contre travail », permetant de générer des revenus auprès des populations tout en réhabilitant 100 km de pistes rurales. Par ailleurs, une assistance d'urgence WASH et NFI, ainsi que des activités de chloration des puits, sont assurées sur Bambari et Grimari. Ce programme est complété par un soutien de

[95] *Non Food Items,* ou articles non alimentaires.

[96] RFI, *RCA : accrochages à Bambari entre la Seleka et Sangaris,* http://www.rfi.fr/afrique/20140522-rca-accrochages-bambari-entre-seleka-sangaris/, le 22 mai 2015, consulté le 23 mai 2014.

[97] Précision par ailleurs que suite à la réunion de N'délé du 9 mai 2014, un nouvel état major de la Séléka, dirigé par le Général Zoundeko, est établi à Bambari, parallèlement à celui du Général Darassa. Si la complexité des dynamiques internes à la Séléka ne rentre pas dans le cadre de notre analyse, il est nécessaire de retenir que le mouvement a un caractère essentiellement composite, que la « coalition » formée en 2012 était circonstancielle et que la chaîne de commandement entre les leaders et la base est relativement précaire. Ces éléments expliquent en partie le processus de fragmentation du mouvement entre différentes factions au fil du conflit.

[98] AFP, *Centrafrique : au moins 22 tués dans des affrontements entre groupes armés dans l'Est*, http://reliefweb.int/report/central-african-republic/centrafrique-au-moins-22-tu-s-dans-des-affrontements-entre-groupes, le 12 juin 2014, consulté le 16 juin 2014.

[99] *Cf.* Annexe 3

l'UNICEF, marquant par ailleurs la reconnaissance de Triangle G H comme acteur central au niveau de la WASH dans la Ouaka[100].

En ce qui concerne la Vakaga, l'appui à la sécurité alimentaire et aux activités d'eau, hygiène et assainissement développé depuis le passage en « *remote control* » fin 2009 reste le même, principalement grâce à des financements d'ECHO, du PAM, de la FAO et du CIAA. Néanmoins, l'enclavement de la zone et l'absence d'expatriés ont significativement limité la remontée d'information concernant les projets de Triangle G H. Ce constat s'étend à l'ensemble des organisations, puisque la Vakaga reste majoritairement absente des évaluations humanitaires[101]. Il semblerait que la région soit paradoxalement moins touchée par les conflits que le reste du pays, puisqu'elle constitue le point de départ de la rébellion de la Séléka. Néanmoins, elle aurait subi les conséquences indirectes des conflits entre tribus Salamat et Misseriya au Darfour voisin, ainsi qu'un afflux, non connu dans ses proportions, de déplacés musulmans fuyant les persécutions subies dans l'ouest et le sud de la RCA.

***

Cette première partie a permis de décrire l'évolution de la logique d'intervention de Triangle G H en RCA, au gré d'un contexte d'urgence fortement évolutif, ou se côtoient et se superposent des situations de sous-développement chronique, d'urgence ponctuelle et d'urgence chronique. En l'absence de point de comparaison, il ne s'agit pas à ce stade d'établir un jugement de valeur sur le degré de pertinence des actions développées par l'organisation. Néanmoins, il est possible de dresser différents constats à partir des éléments évoqués :

- Triangle G H s'est positionné dans des zones d'intervention atypiques. Le choix de la Vakaga, justifié par la situation particulièrement marginale et instable de la région, reste néanmoins rare pour les ONG travaillant en RCA, du fait de la grande difficulté d'y travailler. Ce choix est d'autant plus marginal dans le contexte actuel de la crise, puisque la région, qui avait bénéficié d'un minimum d'attention dans les années 2000,

[100] « *On est en train de démontrer qu'on peut être un acteur majeur au niveau WASH* » *Cf.* Entretien avec Anne Barthès, responsable de mission Triangle G H, et Benoit Darrieux, chargé de programmes Triangle G H, 3 septembre 2014. Ce constat a par ailleurs été confirmé par des discussions informelles réalisées avec des membres du siège de Triangle G H, ainsi que par les courriels reçus de la mission RCA.

[101] ACAPS, *Monitoring Needs Assessments. Central African Republic*, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/monitoring_needs_assessments_car_june_2014_eng.pdf , Juin 2014, consulté le 17 juillet 2014, p. 5.

est à nouveau tombée dans un oubli relatif de la part des ONG et des bailleurs de fond. En ce qui concerne la Ouaka, l'ancrage pluri-annuel qui correspondait initialement à une volonté de développement a permis à Triangle G H d'être présent dans une zone qui s'est embrasée tardivement.

- Sur le plan opérationnel, la RCA semble illustrer la mise en application du mandat de Triangle G H, puisque ce terrain permet à l'organisation de déployer l'ensemble de ses secteurs d'activité, mais aussi de développer aussi bien des actions d'urgence, que de réhabilitation et de développement.

Il s'agit à présent d'analyser plus profondément le positionnement de l'organisation à travers les théories dites « URD » ou « LRRD », afin de cerner aussi bien les atouts mais aussi les limites des interventions de Triangle G H.

Chapitre II. Approche théorique et pratique de l'intégration urgence – développement dans les interventions de Triangle G H en RCA

Cette partie a pour objectif de porter un regard analytique sur l'activité professionnelle de Triangle G H en RCA. En effet, concilier des activités couvrant l'intégralité du spectre urgence – développement est un enjeu opérationnel central. À cet égard, il s'agira dans un premier temps de situer l'état de la réflexion sur l'enjeu de l'articulation entre urgence et action de long terme (**Section I**), avant de comprendre dans quelle mesure Triangle G H parvient à opérationnaliser ces différents niveaux d'action (**Section II**).

Section I : L'intégration urgence – développement : évolution du concept et enjeux actuels

L'articulation entre les interventions d'urgence et de développement a fait l'objet de nombreuses réflexions depuis les années 1980, parallèlement au développement du système humanitaire actuel. Ces réflexion s'incarnent autour de de différents concepts : on parle en France des thématiques URD – Urgence, Réhabilitation, Développement –, notamment développées par l'association éponyme[102]. Dans le monde anglo-saxon, le concept LRRD – *Linking Relief to Rehabilitation and Development* –, a fait l'objet de l'attention des bailleurs de fonds aussi bien que des chercheurs. Nous nous attacherons ainsi à synthétiser l'évolution du débat, ses enjeux actuels et les modalités d'opérationnalisation du concept.

I) Le lien « URD » : d'une approche linéaire à la prise en charge globale des besoins

Le débat est né dans les années 1980, dans le sillage des crises alimentaires en Afrique subsaharienne[103]. Dans sa première formulation, le concept est pensé de façon linéaire, et

[102] L'institution Urgence Réhabilitation Développement « *étudie et documente l'évolution du secteur humanitaire et de la reconstruction post-crise, sa structuration institutionnelle, les enjeux de qualité de l'aide, de la compréhension des contextes et des problématiques d'intervention* ». *Cf.* AFD, *Urgence Réhabilitation Développement (URD),* http://www.afd.fr/home/AFD/nospartenaires/milieux-academiques/think-tanks/URD, juillet 2011, consulté le 15 septembre 2014.

[103] MOSEL Irina, LEVINE Simon, « *Remaking the case for LRRD. How LRRD can become a practically useful*

cherche à assurer un « continuum » entre les phases d'urgence, de réhabilitation et de développement[104]. De cette façon, l'enjeu principal du débat est la gestion des stratégies de sortie, permetant la bonne articulation des différentes « phases » du développement. Cette réflexion se place dans un contexte où la distinction entre les ONG « urgentistes » et « développementalistes » était encore pertinente, et visait à créer une « passerelle » entre les acteurs de chacun de ces champs d'action, mûs par des logiques éthiques et professionnelles distinctes. Sur cette base, les interventions mises en œuvre par chacun de ces acteurs sont schématiquement différenciées en fonction d'une série de variables :

- Le cadre temporel de l'action : les actions rapides, influant sur le court terme et sur des symptômes, sont communément renvoyées dans le champ de l'urgence, tandis que les programmes pluri-annuels, agissant au niveau des structures, sont placés dans le domaine du « développement »[105].

- L'action sur l'individu ou sur le groupe : l'urgence vise des individus ayant besoin d'une assistance immédiate, tandis que l'action sur le long terme implique la prise en compte des structures sociales et donc une analyse plus poussée du contexte et des structures de pouvoir locales[106].

- Le degré d'intégration de l'action : schématiquement, l'action d'urgence se structure de façon sectorielle, notamment parce qu'elle se déploit aujourd'hui le plus souvent dans des contextes de « théâtres humanitaires » où la coordination de l'action passe par des *clusters*. Au contraire, l'action sur le long terme serait nécessairement plus intégrée, car prenant en compte un ensemble de facteurs[107].

- Le coût de la prise en charge : l'urgence, adressée à des populations en situation de détresse, propose souvent des services gratuits, tandis que les actions sur le long terme

concept for assistance in difficult places », Humanitarien Policy Group, Mars 2014, p. 3.

[104] GRÜNEWALD François, « Dans un monde en turbulence, restons alertes », p. IV, *in* GRÜNEWALD François, HUSSON Bernard, PIROTTE Claire (dir.), *Entre urgence et développement*, 2000, Karthala, Paris, 243 p.

[105] HUSSON Bernard, « Introduction », p. 12, *in Ibid*.

[106] *Ibid.*, p. 13.

[107] *Ibid*.

cherchent généralement à établir des systèmes plus durables de recouvrement des coûts[108].

Dans ce cadre, la séparation et la spécialisation de chaque type d'acteur sont vues comme « *préjudiciables à l'articulation de leurs actions […] et peuvent même avoir parfois des effets pervers pour gérer la sortie des crises* »[109]. Cette vision, plus conceptuelle qu'empirique, est à nuancer aujourd'hui, puisque les pratiques ne permettent plus totalement de classer une ONG comme « urgentiste » ou comme « développementaliste » en fonction de ces critères. Par ailleurs, cette grille d'analyse sous-tend l'idée que les urgentistes tendent à dépolitiser les contextes dans lesquels ils évoluent, ce qui est loin d'être systématiquement vérifiable dans les faits. Ensuite, l'approche linéaire urgence – développement découle du postulat implicite que les crises sont des ruptures anormales interrompant un processus de développement jugé naturel[110]. Si cette idée peut être opérante dans certains contextes, et particulièrement lors de catastrophes naturelles, elle est beaucoup plus contestable dans le cas d'un conflit politique, puisque qu'elle dépolitise une dynamique qui peut elle-même se constituer en opposition à un processus de développement, ou encore revendiquer un processus de développement alternatif. Rapporté à la situation en RCA, le concept est en effet inopérant. D'une part, il ommet le fait que des situations dites d'urgence et dites « de développement » peuvent se superposer dans l'espace et se succéder dans le temps de façon non linéaire, comme le démontre la situation en Vakaga depuis les années 2000. D'autre part, des groupes armés centrafricains, tels que la Séléka, se sont posés en opposition à la trajectoire de développement – ou plutôt de non-développement et de marginalisation – incarnée par l'État central vis-à-vis de leur région d'origine. Un tel outil conceptuel, dans cette formulation, n'est donc pas applicable à la crise politico-militaire qui touche la RCA depuis 2012.

Cette approche a progressivement été remise en cause dans les années 1990, avec l'émergence de la notion de « contiguum », qui intègre l'idée que l'urgence, la réhabilitation et l'action sur le long terme sont parfois des stratégies à appliquer de manière simultanée au sein du même contexte[111]. C'est particulièrement vrai dans le cas de crises ou d'urgences complexes[112], qui se caractérisent par un fort niveau d'interconnexion entre différents facteurs susceptibles de se

[108] *Ibid.*, p. 14.
[109] *Ibid.*, p. 8 – 9.
[110] MOSEL Irina, LEVINE Simon, *op. cit.*
[111] *Ibid.*
[112] Parfois désignées comme « crises prolongées » ou « *protracted crisis* » en anglais.

répercuter sur une détérioration de la situation humanitaire : « *les catastrophes humanitaires se sur-ajoutent souvent aux conflits, tandis que ceux-ci se déroulent régulièrement dans des agro-écosystèmes en crise et des économies laminées* »[113]. Dans de tels contextes, les besoins évoluent de façon non linéaire, comme la description de la situation humanitaire en RCA en témoigne. Sur ce fondement, Irina Mosel et Simon Levine appellent à la généralisation du « *two-way LRRD* »[114], permettant aussi bien d'intégrer des perspectives de long terme dans des contextes d'urgence, que de préparer les acteurs, les bailleurs et les bénéficiaires à l'irruption d'une crise dans un contexte jusque-là stable. Au niveau de la recherche, l'enjeu n'est donc plus de relier les différentes formes d'aide, mais plutôt de « *fournir un support holistique à travers un large spectre de circonstances et de besoins* »[115].

Aujourd'hui, l'enjeu principal reste bien l'opérationnalisation de ces concepts. Bien qu'aujourd'hui, la distinction entre ONG d'urgence et ONG de développement soit peu pertinente[116], ce qui témoigne bien d'un décloisonnement des pratiques, la réflexion sur les pratiques professionnelles doit se poursuivre. Le système de financement actuel, reste, à cet égard, fortement structuré par la vision « linéaire » du lien urgence – développement, puisque les guichets de financement restent cloisonnés. Il s'agira donc par la suite d'aborder les propositions concernant les modalités d'opérationalisation de cette approche holistique de l'aide humanitaire.

II) Opérationaliser l'approche holistique des besoins

L'opérationnalisation des pratiques pour tendre vers une approche globale de l'aide humanitaire se joue sur plusieurs plans : la diffusion du concept de résilience, le plaidoyer pour un décloisonnement des guichets de financement, une programmation plus flexible, une analyse plus profonde des besoins, etc. Irina Mosel et Simon Levine, tout en déclinant une série de critères permettant l'opérationalisation du concept, rappellent qu'un « *bon programme LRRD […] est avant tout un bon programme* »[117]. Ainsi, ces propositions ne doivent pas être vues comme des modalités opérationnelles propres à l'articulation de l'action

[113] GRÜNEWALD François, op. cit, p. V, *in* GRÜNEWALD François, HUSSON Bernard, PIROTTE Claire (dir.), *op. cit.*
[114] MOSEL Irina, LEVINE Simon, *op. cit*., p. 8.
[115] *Ibid.*, p. 1.
[116] « *Pour autant qu'elle ait fait sens un jour, elle est en tout cas aujourd'hui bien peu opératoire : plutôt qu'aider à la compréhension du champ, elle se révèle, au contraire, source de confusion. Elle est ainsi dans l'incapacité d'expliquer (et pour cause) pourquoi des ONG humanitaires mènent également des programmes de moyen et de long terme, et n'ayant rien à voir avec ce que le sens commun relie à une supposée urgence humanitaire* ». Cf. RYFMAN Philippe, *Les ONG*, La Découverte, 128, Paris, p. 36.
[117] MOSEL Irina, LEVINE Simon, *op. cit*., p. 13.

sur le court terme et le long terme dans des contextes complexes, mais plutôt comme des pistes de réflexion visant à l'amélioration de toute action humanitaire.

A) Le décloisonnement des bailleurs.

« *La contrainte financière est l'une des plus importantes qui soit opposée aux ONG dans l'intégration urgence / développement* »[118]. Malgré l'avancée de la réflexion dans ce domaine, les bailleurs de fonds restent largement dominés par l'approche « linéaire » du paradigme LRRD, tel qu'il fut formulé initialement. La communication du Conseil de l'UE de 2013 relative à la résilience[119], et applicable à la politique d'Europe Aid de 2013 sur la résilience dans les crises complexes marque une avancée timide (voir le point suivant). Cependant, ce document ne fait pas de lien explicite entre ce concept et celui de LRRD. Au contraire, le dernier document officiel paru au sujet de cette thématique[120] reste marqué par l'idée que l'enjeu principal se limite à « relier » les phases d'aide et à éviter l'absence de financements dans les « zones grises »[121]. Une réflexion plus globale sur la nature de l'assistance d'urgence et de l'assistance sur le long terme n'apparaît pas. Ce « retard » vis-à-vis de la réflexion se retrouve de manière plus gobale dans le décloisonnement des guichets de financements qui restent structurés par la dichotomie urgence – développement. Dans le cadre de cette réflexion, nous aborderons principalement deux « couples » de bailleurs qui participent aux interventions de Triangle G H en RCA : ECHO et Europe Aid au niveau européen, et le CDC et l'AFD au niveau français. Bien qu'elle se justifie par des modalités contractuelles différentes[122], cette séparation est un frein à la mise en commun des analyses et de la programmation entre chaque bailleurs, pourtant parfois amenés à travailler dans les même pays[123]. L'idée n'est pas de fusionner ces institutions, ni de créer un troisième guichet LRRD, mais de faire que les bailleurs se coordonnent mutuellement afin de favoriser une prise en charge holistique des besoins, couvrant l'intégralité du spectre de l'aide.

---

[118] REBELLE Bruno (dir.), « Conjuguer les talents », p. 77, in GRÜNEWALD François, HUSSON Bernard, PIROTTE Claire (dir.), *op. cit.*

[119] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Concil conclusions on EU approach to resilience*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137319.pdf, 28 mai 2013, consulté le 16 septembre 2014.

[120] COMMISION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Linking Relief, Rehabilitation and Development – An assessment,* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0153:FIN:EN:PDF, 23 avril 2001, consulté le 16 septembre 2014.

[121] MOSEL Irina, LEVINE Simon, *op. cit.*, p. 4.

[122] Les différents niveaux de logistiques et de temporalité impliquent nécessairement des mécanismes de financements distincts selon qu'on traite d'un projet d'urgence ou de long-terme. Cf. REBELLE Bruno (dir.), *op. cit.*, p. 80-81, *in* GRÜNEWALD François, HUSSON Bernard, PIROTTE Claire (dir.), *op. cit.*

[123] Cette absence de mise en commun peut apparaître d'autant plus décevante dans le cas des bailleurs de l'Union Européenne, « *vu que le débat LRRD dure depuis plus de deux décennies et que les deux institutions à Bruxelles sont à distance de marche l'une de l'autre* ». Cf. MOSEL Irina, LEVINE Simon, *op. cit.*, p. 10.

B) Le concept de résilience, clé d'une approche holistique ?

« *Initialement emprunté au champ de la physique* »[124], le concept de résilience, apparu dans les années 2000, renvoie aux capacités des individus d'affronter les chocs exogènes liés aux crises ou aux désastres. Plus concrètement, la résilience désigne la capacité individuelle ou collective à anticiper des risques et à réagir à la réalisation d'un risque. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, elle peut se traduire par exemple par la décision des agriculteurs touchés par un conflit de cultiver les champs proches de leurs habitations afin d'éviter une exposition trop forte à l'insécurité tout en assurant leurs récoltes. Néanmoins, le concept est ambigü, puisqu'il peut également désigner les stratégies négatives de survie[125] – décapitalisation des avoirs productifs, réduction du nombre de repas, etc.

Travailler sur la résilience peut passer par un large panel d'applications pratiques pour les humanitaires. Cet angle d'attaque a d'ailleurs été vu comme une opportunité pour rallier les acteurs de l'urgence et du « développement »[126], puisqu'il permet d'une part aux « développeurs » de se concentrer sur les plus vulnérables dans un contexte de crise complexe, et d'autre part aux humanitaires d'envisager les moyens de subsistance des populations sur le long terme. La notion a l'avantage de permettre d'introduire du long terme dans le court terme, et vice versa.

C) La flexibilité financière et programmatique

L'idée de « *two-way LRRD* » implique que les ONG aient les capacités d'adaptation pour modifier leurs actions en fonction des changements de contexte. Les dispositifs financiers des bailleurs de fonds, relativement rigides, restent néanmoins partiellement adaptés à cet égard. Certains bailleurs d'urgence ont développé des mécanismes allant dans ce sens, tels que des plans de contingence ou des « *crisis modifiers* »[127], adossés à des réserves financières d'urgence. À cet égard, ECHO modifie souvent en cours d'année ses Humanitatian Implementation Plan (HIP) pour s'adapter aux nouveaux besoins. À titre d'exemple, la révision du HIP pour la RCA parue en mars 2014 a permis à la DG ECHO d'allouer 8 millions d'euros supplémentaires à la crise. Dans ce cadre, 3 millions d'euros initialement alloués au FED géré par Europe Aid pour la zone ont été transféré sur le HIP révisé, face au constat de la suspension de la majorité des programmes de développement en cours dans la

[124] MBETID-BESSANE Emmanuel, TIDJANI Ibrahim, *op. cit.*, p. 5.
[125] *Ibid*.
[126] MOSEL Irina, LEVINE Simon, *op. cit*, p. 4.
[127] *Ibid.*, p. 13.

zone du fait des événements[128]. Néanmoins, ces mécanismes sont moins développés chez les bailleurs de développement, tels Europe Aid, quand bien même les programmes pluri-annuels qu'ils financent sont plus susceptibles de connaître une modification de contexte dans les cas de crise complexe ou de zones potentiellement instables. Ainsi, le 10e FED alloué à la RCA mentionné plus haut dans notre développement ne prévoyait qu'une enveloppe de flexibilité de 6 millions d'euros, sur un total de 143 millions d'euros alloués sur 5 ans, dans une zone pourtant potentiellement instable[129].

Par ailleurs, ces mécanismes de flexibilité financière, lorsqu'ils existent, ne sont pas systématiquement adossés à des mécanismes d'adaptation programmatique en cas de changement de contexte. Ils « *permettent une flexibilité dans la mesure d'un pourcentage limite du budget* » et « *présupposent que le budget principal continue d'être utilisé en accord avec le plan initial – même si les circonstances ont changé.* »[130]. Si des amendements sont possibles, ils restent des procédures lourdes et longues – particulièrement chez des bailleurs comme Europe Aid. « *Une véritable flexibilité concernant les contenus d'un programme signifierait [que les bailleurs] encouragent, voire exigent de la réactivité face aux changements de contexte, plutôt que de décourager et pénaliser les modifications* »[131]. Nous verrons par la suite en quoi ces pesanteurs ont constitué une entrave aux activités de Triangle G H en RCA.

D) L'analyse du contexte

Si les programmes d'urgence sont souvent adossés à une analyse contextuelle plus approfondie sur le plan sécuritaire – nécessaire à la réactivité et à la sécurité des staffs, notamment en situation de conflit, ils se heurtent souvent à l'écueil d'avoir des volets programmatiques moins en « phase » avec les réalités sociales du terrain[132]. Ce constat vaut

---

[128] DG ECHO, *Plan de mise en œuvre humanitaire. République Centrafricaine*. http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2014/HIPs/CAR_fr.pdf, le 20 mars 2014, consulté le 13 septembre 2014.

[129] COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *République Centrafricaine. Document stratégie pays et Programme indicatif national 2008 – 2013,* http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_cf_csp10_fr.pdf, consulté le 14 septembre 2014.

[130] MOSEL Irina, LEVINE Simon, *op. cit*, p. 13.

[131] *Ibid*.

[132] « *Certaines situations de crise appellent des changements très rapides, peu prévisibles et d'amplitude importante. Outre les indicateurs d'évaluation, il faut mettre en place des dispositifs d'observation pour réévaluer les moyens matériels, les ressources humaines, les méthodes appliquées et surtout l'ensemble de la situation. Il est normal que les opérateurs aient, dans ces situations agitées, le nez sur le guidon* ». *Cf.* GRÜNEWALD François, RODRIGUEZ Marc (dir.), « Pour une conception nouvelle de l'intervention extérieure en situation de crise », p. 102, *in* GRÜNEWALD François, HUSSON Bernard, PIROTTE Claire (dir.), *op. cit.*

pour plusieurs aspects : peu de temps pour mobiliser l'historique « humanitaire » dans la zone[133], difficulté de tisser des partenariats locaux[134], planification souvent coupée du gouvernement et des populations. Par ailleurs, la mise en place d'un dispositif d'urgence onusien passe également par une certaine « standardisation » des normes de travail, comme en témoigne la généralisation des standards SPHERE. Cette évolution peut être vue comme un nivellement par le bas : « *cette efficacité davantage normée accentue l'anonymat des acteurs alors qu'ils n'œuvrent pas tous de la même manière. Il s'agit d'une sorte de doctrine d'emploi pour tous dont la contrepartie est une certaine dilution de la plus-value de chacun* »[135]. Cette série d'obstacles, difficilement généralisables à tout projet d'urgence, constitue autant de pistes de réflexion pertinentes. Les recommandations qui en découlent ne se limitent pas à la thématique de l'intégration urgence – développement, mais renvoient plus largement à l'amélioration des pratiques humanitaires dans leur ensemble. On peut à cet égard citer l'amélioration du suivi-évaluation en temps de crise, l'engagement d'anthropologues et/ou d'ethnologues dans ce processus, l'importance de l'apprentissage, etc. Ces aspects renvoient, une fois de plus, à la question des bailleurs, qui allouent encore trop peu de moyens pour que les ONG développent ces aspects.

***

Ce point théorique permet de situer l'état du débat concernant l'intégration urgence – développement. Au niveau de la recherche, un consensus semble s'être formé autour de l'approche holistique des besoins. L'enjeu à ce stade semble se situer autour de l'opérationnalisation du concept, qui repose largement sur les bailleurs de fonds. Néanmoins, il s'agit à présent de trouver l'écho de ces débats au sein de pratiques professionnelles, et plus

---

[133] Un article d'Eleanor Davey, publié pour le Humanitarian Policy Group, insiste sur l'importance de l'apprentissage du passé dans des contextes de crises complexes. *Cf.* DAVEY Eleanor, *Humanitarian history in a complex world*, Humanitarian Policy Group, Mai 2014, 4 p.

[134] Ce point constitue plus une interrogation qu'un écueil. Le choix d'un partenaire, quelque soit le projet, doit toujours être fondé sur une analyse poussée des relations de pouvoirs locales, et des retombées potentielles sur le long terme du choix de tel ou de tel partenaire. Dans un contexte de crise, où les partenaires potentiels sont potentiellement parti du conflit, et où l'urgence laisse peu de temps à une analyse complète des acteurs en présence, cet aspect est bien souvent laissé de côté. Face à cela, Irina Mosel et Simon Levine valorisent une approche au cas par cas : « *Il existe une tension inévitable entre le fait de travailler avec des processus et des normes existantes […] et remettre en cause ces normes acceptées, susceptibles de maintenir l'inégalité ou la vulnérabilité. Il n'y a pas de règle simple pour trancher vis-à-vis de cette tension, mis à part le fait de […] faire des choix explicités et raisonnés.* ». *Cf.* MOSEL Irina, LEVINE Simon, *op. cit*, p. 14-15.

[135] LE NAËLOU Anne, « Intervenir dans les contexte en crise : quelles pratiques professionnelles ? », p. 16, in GRET, *Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation*, Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 9 février 2012.

précisément de celles de Triangle en RCA. Ainsi, le cadre conceptuel développé constituera une grille d'analyse des stratégies, atouts et écueils de l'action de l'organisation dans le contexte de la RCA. Dans l'autre sens, un regard sur la pratique nous permettra également d'évaluer le degré de connexion de la recherche avec les professionnels.

Section II : L'intégration urgence – développement par Triangle G H en RCA : stratégie, atouts et limites.

Comme nous avons déjà tenté de le démontrer, Triangle G H met en place en RCA, depuis 2007 des actions couvrant l'intégralité du spectre des besoins, allant de l'urgence au développement. Il s'agira dans un premier temps de voir comment l'organisation parvient à opérationnaliser cette ambivalence, en dépit de sa forte dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds, et d'évaluer le niveau d'intégration urgence – développement de ses activités, au regard des critères évoqués précédemment.

I) Les stratégies d'adaptation de Triangle G H face au passage d'une crise complexe à une urgence majeure.

L'adaptation des interventions au contexte passe d'une part par la mobilisation de bailleurs multiples, parfois à la marge de leurs mandats, mais aussi par des aspects plus programmatiques, qui permettent par ailleurs à Triangle G H de bénéficier d'une certaine « caution » du fait de sa présence sur le long terme

A) Contourner la rigidité des bailleurs de fonds

L'analyse des interventions de Triangle G H en RCA nous permet d'identifier le cas de deux « stratégies » visant à contourner les écueils liés au cloisonnement et au manque de flexibilité des bailleurs de fonds. Nous l'utiliserons par la suite pour des raisons pratiques, mais il convient avant tout de préciser la signification du terme « stratégie ». « *C'est un peu pompeux de parler de stratégie bailleur […]. Tout le monde fonctionne à l'opportunité […].ÀA un moment, c'était ECHO qui finançait la Vakaga, et le ERF, donc on a pris ECHO et le ERF. Alors il y a eu aussi des financements grâce à nous, c'est-à-dire qu'on a fait aussi du lobbying* »[136]. Cette phrase souligne bien l'ambivalence entourant l'emploi du terme. S'il n'est pas possible de parler de stratégie dans le sens où Triangle G H pourrait se permettre de

[136] Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*

« choisir » tel ou tel bailleur dans le contexte d'une crise oubliée comme la Vakaga, l'organisation n'en reste pas moins proactive. Rappelons à cet égard le profil particulièrement atypique de la région sur le plan humanitaire : territoire vaste et peu peuplé, non-développement chronique, conflit chronique suscitant des besoins d'urgence mais dans des proportions limitées, grande difficulté opérationnelle à travailler dans la zone, etc. On se situe bien dans un contexte de crise complexe où se superposent les besoins d'urgence et de long terme, qui rentrent difficilement dans les critères des bailleurs de fonds – expliquant notamment son caractère de « crise oubliée ». Ainsi, on peut dire que Triangle G H a développé une stratégie dans le sens où l'organisation a « fait vivre » les besoins de la zone : « *si tu ne fais pas exister les besoins qu'il y a dans la zone, si tu ne démontres pas que les gens sont super dans la merde, et que stratégiquement, c'est hyper important d'y être, il y a un moment où les bailleurs vont avoir autre chose à financer* »[137].

Comparons à cet égard les propositions de deux projets débutés par Triangle G H en Vakaga dans le secteur WASH en 2007-2008 : l'un financé par ECHO[138], l'autre par Europe Aid[139]. Concrètement, les deux projets se sont traduits par des activités similaires : création et réhabilitation des points d'eau, renforcement des capacités techniques locales, construction de latrines, étude des pratiques d'hygiène, promotion à l'hygiène. Le volet de renforcement des capacités locales du programme Europe Aid a certes été plus développé, du fait de la nature du bailleur et de la durée du projet – 36 mois, contre 8 pour le projet ECHO. Les deux documents déploient un argumentaire pourtant radicalement différent, alors qu'ils visent à mettre à œuvre des activités similaires dans le même contexte :

- La proposition de projet ECHO établit le diagnostic d'une population touchée non seulement par « des décennies de paupérisation et d'abandon du pouvoir central », mais aussi des conséquences directes du conflit. Les bénéficiaires visés sont 17 000 personnes pouvant être « *considérées comme déplacées* ». Face à un contexte qu'on peut définir comme « zone grise », l'argumentation consiste donc à justifier l'intervention d'un bailleur d'urgence non pas sur la cause du besoin, mais sur le

[137] *Ibid.*
[138] TRIANGLE G H, *Proposition de projet « Assistance d'urgence aux populations affectées par le conflit dans la Préfecture de la Vakaga, République Centrafricaine »,* Octobre 2007
[139] TRIANGLE G H, *Proposition de projet « Soutien à la restructuration des services essentiels et à la redynamisation du tissu social dans la Préfecture de la Vakaga, République Centrafricaine ».* Ce projet comportait également un volet Éducation. A des fins de comparaisons, nous nous attacherons uniquement au volet WASH du programme.

besoin lui-même. En effet, si les causes, multiples et complexes, sortent du mandat stricto sensu d'ECHO, les besoins, eux, correspondent à une situation d'urgence[140]. On note par ailleurs que la proposition de projet décrit de façon relativement détaillée la complexité sécuritaire de la zone.

- La proposition de projet Europe Aid insiste beaucoup plus lourdement sur le sous-développement et la marginalisation de la région, alors que l'insécurité de la zone, bien que mentionnée, ne fait pas l'objet de la même description que dans la proposition ECHO.

Cette « stratégie » est donc, en quelque sorte, un contournement du cloisonnement des bailleurs, pour mobiliser des financements d'urgence comme de long terme dans une zone au profil humanitaire atypique.

L'adaptation au changement de contexte lié au passage de la Séléka dans la Ouaka en décembre 2012, où Triangle G H développait 3 projets de long terme principalement financés par Europe Aid pour un volume financier total de 2 778 430 euros[141], constitue le second cas sur lequel nous nous attarderons. Comme nous l'avons déjà évoqué, la prise et le pillage de la ville de Bambari ainsi que des axes Bambari – Kouango et Bambari – Bakala a eu pour conséquence la réalisation d'un risque financier important pour l'organisation, et l'a contrainte à suspendre les activités de long-terme en cours. Fin 2012, Triangle G H avait obtenu un cofinancement commun aux trois projets fournis par la CDC, bailleur pourtant plutôt « urgentiste ». L'organisation avait en effet mis en avant le contexte de « zone grise » entre urgence et développement pour revendiquer un soutien à la marge du mandat du CDC. Si la description des activités faite dans la proposition de projet reprenait largement la logique globale d'une proposition type Europe Aid, l'exposition potentielle de la Ouaka aux mouvements armés était mentionnée : « *la zone est régulièrement impacté par des contre-effets des différentes rebellions secouant les régions septentrionales du pays* »[142]. On retrouve

[140] Félicie Chevallier confirme cette logique : « *On voulait se faire financer un programme de création de puits dans la ville. Et l'idée, c'était de dire : ok, vous faites de l'urgence, mais le standard d'urgence c'est 20 litre d'eau potable par jour et par personne. Et là, il y a zéro litre d'eau potable par jour et par personne depuis la nuit des temps. […] On est dans des standards d'urgence, mais c'est pas de l'urgence […] Il n'y a pas de cassure dans le contexte humanitaire* ». Cf. Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*

[141] Ce montant correspond à l'intégralité des cofinancements sur la durée totale des projets. *Cf.* TRIANGLE G H, Document interne de suivi des programmes.

[142] TRIANGLE G H, Proposition de projet « Assistance multisectorielle aux populations vulnérables des zones rurales de la Ouaka, République Centrafricaine ».

une logique identique à celle décrite plus haut. Censé débuter en janvier 2013, ce financement n'a donc jamais été alloué, comme prévu, aux programmes de long terme sur les axes, compte tenu de la suspension de ces derniers. Néanmoins, une négociation informelle a permis à Triangle G H d'obtenir l'accord oral du CDC pour réallouer les ressources à des interventions plus urgentes. Sur la base de cet accord, l'organisation a utilisé les fonds pour maintenir d'autres programmes en cours mieux adaptés au nouveau contexte d'intervention : reprise du soutien multisectoriel aux réfugiés soudanais du camp de Pladama Ouaka, soutien vivrier aux populations de la Vakaga touchées par la crise, distribution alimentaire d'urgence auprès des enfants des rues de Bangui. Par ailleurs, la captation de coûts supports sur cette subvention a également permis à Triangle G H de redéployer ses capacités opérationnelles sur le terrain, après des pillages conséquents. Cet exemple nous permet de voir en quoi Triangle G H a réussi à mobiliser des bailleurs de long terme comme d'urgence pour un même contexte, situé entre l'urgence et le développement – quoique initialement peu touché par les conflits. Cette ambivalence a permis une certaine souplesse lors du changement de contexte, puisque l'organisation a justifié la réutilisation des fonds du CDC par un contexte d'intervention correspondant plus au « cœur » du mandat du bailleur. Cette stratégie, peu conventionnelle, a permis à Triangle G H de s'adapter au nouveau contexte d'intervention, et de préparer des actions de réhabiliation, puis d'urgence.

Néanmoins, il convient de noter que si le choix de travailler avec différents types de bailleurs permet une certaine souplesse, ce choix est avant tout lié à un certain opportunisme financier, qui vise à multiplier les contrats dès que l'occasion se présente[143].

B) L'action sur le long-terme comme caution pour intervenir dans un contexte d'urgence

La capacité de répondre à une pluralité de besoins sur le prisme urgence – développement dans la Vakaga et dans la Ouaka est également imputable à une prise en compte des moyens d'existence des populations ciblées. Cette approche n'a rien d'atypique dans le paysage humanitaire actuel, mais la présence de Triangle G H avant que la RCA ne soit classée comme urgence de niveau L3 par OCHA permet, même dans la réponse d'urgence, d'acquérir une certaine valeur ajoutée, imputable à la présence de l'organisation sur le long terme. Si ces caractéristiques entrent dans les critères d'opérationnalisation de l'intégration urgence –

[143] « *Il y a toujours une logique d'opportunisme dans la recherche de financement. Et elle est nécessaire, c'est obligatoire. Tu ne peux pas fonctionner sans un minimum de logique opportuniste à un moment donné* ». *Cf.* Entretien avec Anne Bartès et Benoit Darrieux, *op. cit.*

développement que nous avons développés plus haut, il est intéressant de souligner l'absence de référence à ces théories chez Triangle G H. À titre d'exemple, l'approche en terme de résilience est plus vue comme un « *jargon de bailleurs* »[144] que comme une véritable innovation opérationnelle : « *il y a dix ans, ce mot n'était jamais employé. C'est toujours plein de nouveaux concepts [soupir]. […] Il y a dix ans, je ne pense pas qu'on faisait un plus mauvais métier* »[145]. En termes programmatiques, l'organisation n'a donc « pas attendu » que ce concept devienne une exigence bailleur pour le mettre en place de façon concrète. Cela s'est notamment traduit par des projets de sécurité alimentaire, dans la Ouaka comme dans la Vakaga, qui passaient par des distributions de semences maraîchères et vivrières en prévision d'une moins bonne saison agricole, mais aussi, quand c'était encore possible, par un appui aux systèmes de transformation agricole et aux infrastructures routières. Dans le secteur WASH, l'appui aux comités de gestion de l'eau et le renforcement des capacités des acteurs locaux, développés dans les projets de long terme sont également tributaires de cette logique. Même si de nombreuses réalisations ont été largement remises en cause par la crise, il est probable que la présence sur le long terme de l'organisation a contribué à améliorer les capacités de résistance aux chocs des populations rurales. Ce constat reste une simple supposition, puisqu'il est difficilement vérifiable de façon quantitative[146].

En revanche, la valeur ajoutée de l'organisation est identifiable grâce à des critères plus qualitatifs. Tout d'abord, l'approche de proximité qui a été développée aussi bien en Vakaga[147] qu'en Ouaka depuis plusieurs années permet une certaine reconnaissance de l'ONG : « *On a une plus-value […] indéniable pour moi, sur ce qu'on fait pour Bambari et Grimari. On a une plus-value indéniable auprès des gens. De par les activités, d'une, et deux, la façon dont on les met en œuvre. Parce qu'il y a beaucoup d'ONG qui sont arrivées, mais il n'y en a pas beaucoup qui font le boulot comme nous, avec des gens qui sont là depuis longtemps, qui connaissent bien le contexte. Qui vont voir les chefs de village, les communautés, qui discutent avec tout le monde, pour expliquer ce qu'on fait, pour demander les autorisations, etc. Et ça, je pense que clairement, il faut savoir reconnaître le truc,*

[144] *Cf.* Entretien avec Anne Bartès et Benoit Darrieux, *op. cit.*
[145] *Ibid.*
[146] La faible remontée d'information concernant la Vakaga ne permet en effet pas d'établir la plus-value des activités de Triangle G H depuis 2007. Au niveau de la Ouaka, s'il est certain que la réhabilitation des pistes a permis un désenclavement des axes Bambari – Kouango et Bambari – Bakala, qui a permis une reprise plus rapide des activités commerciales après la crise, ce constat est également difficile à établir du fait de la situation particulièrement instable qui continue de régner dans la zone, et du difficile accès aux localités qui en découle.
[147] Cf. Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*

l'équipe […] fait un très très bon boulot à ce niveau là »[148]. Dans la Ouaka, cette reconnaissance se traduit par une certaine acceptance de la population et des différents groupes armés vis-à-vis de Triangle G H, dans un contexte pourtant généralement défavorable aux ONG françaises, surtout depuis le déploiement de Sangaris. Le 24 mai 2014, alors que les affrontements entre Sangaris et les ex-Séléka font rage à Bambari, le secrétaire général du général Darassa communique aux équipes de Triangle G H sa volonté que l'ONG reprenne ses activités de chloration dans la ville. Le 1er août 2014, lors d'une visite du coordinateur terrain de Triangle G H à Bambari auprès des chefs de villages de l'axe Bambari – Kouango, ces derniers ont d'ailleurs exprimé une certaine impatience quant à la reprise des activités. Des éléments anti-balaka positionnés sur l'axe avaient plus tôt accepté de manière cordiale le passage des équipes de Triangle G H[149].

Dans la Vakaga, la forte défiance envers les forces françaises, considérées comme anti-musulmanes par la population, empêche toute présence d'expatriés et rend donc plus difficile d'affirmer qu'une ONG française comme Triangle G H bénéficie de l'acceptance par la population. Néanmoins, le travail en *remote control* avec des staffs et des partenaires locaux, dans une zone par ailleurs oubliée aussi bien de l'État que des organisations humanitaires, octroie aux équipes sur place une certaine reconnaissance, en dépit d'une situation sécuritaire très tendue. Un épisode survenu à la fin du mois de juin 2014 va dans ce sens : au cours d'une distribution de semences à Birao, l'équipe Triangle G H a été approchée par des éléments FACA et ex-Séléka pour recevoir de la nourriture. L'équipe, avec l'appui des chefs locaux, a expliqué que ces distributions étaient réservées aux populations civiles. Les ex-Séléka sont par la suite revenus pour dire qu'ils avaient compris ce refus, et s'excuser de la sollicitation[150].

Cette acceptance de la population, attribuable à l'action intégrée de Triangle G H sur le longterme, a également permis à l'organisation d'opérer une transition vers des programmes d'urgence.

***

[148] *Cf.* Entretien avec Anne Bartès et Benoit Darrieux, *op. cit.*
[149] *Cf.* Mail en interne du 5 août 2014.
[150] *Cf.* Mail en interne du 24 juin 2014.

Des stratégies de contournement du cloisonnement des bailleurs de fonds et de mobilisation de l'action sur le long terme ont ainsi permis à Triangle G H de s'adapter à un nouveau contexte d'urgence. Il s'agit à présent de voir en quoi l'organisation a néanmoins subi la lourdeur des programmes de long terme engagés, mais aussi comment le passage vers des activités d'urgence « pure » soulève également des problématiques nouvelles pour elle.

II) De l'organisation à la marge à l'opérateur d'urgence reconnu : comment réguler la tension ?

Agir conjointement sur le plan du long terme et de l'urgence implique des choix opérationnels différents, et une structuration différente du travail en interne. Ainsi, Triangle G H a mis du temps à se « remettre » des pillages et de la charge de travail liée au volume de contrats en cours lors du changement de contexte d'intervention. Dans l'autre sens, la reconaissance de Triangle G H comme acteur d'urgence à la suite d'un processus de restructuration de la mission soulève de nouvelles problématiques.

A) Faible réactivité et opérationnalité

Si Triangle G H revendique une compétence dans des contextes aussi bien d'urgence que d'action sur le long terme dans son mandat, l'organisation a néanmoins subi de plein fouet la crise politico-militaire survenue en 2012 – 2013. La mission est aujourd'hui stabilisée et opérationnelle sur des programmes d'urgence, notamment dans la Ouaka. Il n'en reste pas moins que , la déstabilisation ayant suivi l'irruption de la crise a considérablement entravé les capacités de réponse rapide de l'ONG face à l'urgence, bien que celle-ci ait été positionnée dans les zones à besoin. La petite taille de l'organisation, son absence de fonds propres et un nombre élevé d'échéances de reporting sont des facteurs explicatifs possibles de ce « retard ».

En 2013, la gestion des conséquences organisationnelles de la crise – rapatriement des équipes, suspension administrative des programmes, état des lieux des pertes subies lors des pillages, puis redéploiement humain et matériel progressif – a pendant plusieurs mois entravé la capacité de réponse de l'ONG aux nouveaux besoins, notamment à Bangui, où Triangle G H avait pourtant un pied dans le secteur de la protection. Durant la seconde moitié de l'année, l'organisation a travaillé à la planification de programmes de réhabilitation et à la reprise de certains programmes jugés « prioritaires », comme il a déjà été expliqué plus haut.

Il faut préciser que Triangle G H mettait en œuvre, au moment de la crise, un nombre important de contrats. Cela est notamment lié à la mise en œuvre simultanée de 4 programmes pluri-annuels financés par Europe Aid[151]. Les lignes directrices du bailleur exigent en effet que les actions soient financées à 25% par des bailleurs tiers, contraignant Triangle G H à la multiplication de petits contrats de cofinancement. Ceci implique beaucoup de travail sur le plan du reporting, et n'offre que des budgets relativement restreints. Le chantier de suspension puis d'amendement des programmes Europe Aid, et par conséquent des contrats tiers, a mobilisé un temps conséquent de travail important au siège et sur le terrain[152]. Ce chantier, initié à la fin de l'année 2013, a permis de soumettre une première demande d'avenant concernant le projet WASH en janvier 2014 auprès d'Europe Aid. Ce dernier vise à simplifier les activités « *dans le cadre d'un changement d'approche, de développement à relèvement* »[153] en abandonnant le volet ATPC peu adapté à un contexte de survie, en simplifiant les séances de formation des acteurs locaux et en recentrant le projet « *autour de sa composante hardware* »[154]. Le programme éducation Ouaka a par la suite été amendé en avril 2014, selon la même logique : le volet de diffusion d'un guide de gestion à l'échelle nationale a été remplacé par des activités de réhabilitation des écoles endommagées pendant la crise. À ce jour, le projet de sécurité alimentaire n'a pas encore été amendé. Cependant, si le chantier des amendements traduit une tentative d'adaptation à la crise, il n'a pas permis une transition opérationnelle. La situation sécuritaire sur les axes Bambari – Bakala et Bambari – Kouango, qui commençait à peine à s'améliorer fin 2013, s'est tendue à nouveau à partir d'avril 2014, empêchant la réalisation des activités. En août 2014, les activités des trois projets n'avaient toujours pas repris, d'autant plus que l'équipe de Triangle G H se mobilisait sur la réponse d'urgence à Bambari et Grimari. Ainsi, de l'avis des chargés de programme pour la RCA au siège, le reliquat de ces programmes est, dans le contexte actuel, une « épine dans le pied », et l'appoche sur le long-terme n'est aujourd'hui plus pertinente : « *dans le contexte actuel, le développement c'est même pas envisageable* »[155].

Bien qu'elle soit partiellement imputable au fonctionnement des bailleurs de fond et au contexte, cette lourdeur est également attribuable à certaines incohérences internes à Triangle

[151] Les 3 programmes de la Ouaka, ainsi que le programme Enfants des rues à Bangui.
[152] « *Tous ces petits trucs […] prennent un temps fou et […] ont un impact quand même assez limité, au niveau humanitaire* ». Cf. Entretien Anne et Benoit.
[153] TRIANGLE G H, FED-2011-264-221 Note explicative de la demande d'amendement de la convention, 27 janvier 2014, p. 5.
[154] *Ibid.*
[155] Entretien avec Anne Bartès et Benoit Darrieux, *op. cit.*

G H. Bien que nous ayons souligné la plus-value qu'elle a octroyé à l'organisation, la signature de 4 projets Europe Aid pluri-annuels et en cofinancement dans le contexte déjà instable de 2011 présentait déjà un risque opérationnel et financier qui aurait pu être atténué. Ce constat s'applique également à l'approche partenariale, dont le bilan est en demi-teinte[156]. Ainsi, bien que la stratégie d'imposer Triangle G H comme acteur humanitaire d'urgence en RCA semble avoir fonctionné, certaines incohérences restent à souligner. En effet, l'organisation prépare, en consortium avec la Croix Rouge Française, un projet de long terme dans la Ouaka, financé par l'AFD[157]. L'opportunisme financier ayant poussé Triangle G H à multiplier les contrats, quel soit le type de bailleurs, lui a aussi permis une certaine souplesse. Cependant, un manque de structuration dans la stratégie générale augmente également la prise de risque de l'organisation dans un contexte instable comme celui de la RCA.

B) « Jouer dans la cour des grands »

Comme on l'a déjà souligné, Triangle G H a connu un saut qualitatif dans sa réponse à l'urgence depuis avril 2014, notamment lié à la détérioration sensible du contexte humanitaire dans la Ouaka, où l'organisation était déjà implantée. En étant l'une des seules ONG à se positionner dans le secteur de la WASH sur le camp de réfugiés de Grimari, Triangle G H a acquis une certaine reconnaissance auprès d'UNICEF[158]. Dans la foulée, la signature de deux contrats avec ECHO et UNICEF pour la réponse d'urgence à Bambari et dans la Ouaka a permis à l'organisation de démontrer sa réactivité. Cette évolution vers l'urgence traduit certes un changement de contexte, mais aussi l'impulsion donnée par les nouveaux staffs en charge de la RCA au siège, qui ont profil plus « urgence ». Ces derniers ont notamment accompagné la restructuration de la mission, par le biais de nombreuses embauches, et le

---

[156] Ce constat est fondé sur des discussions informelles ayant eu lieu au siège, et ne connaîtra pas de développement plus approfondi dans le cadre de cette réflexion, puisqu'il nécessiterait une analyse en soi. Néanmoins, il faut souligner que des problèmes de partenariats entravent actuellement la mise en œuvre de certaines actions de Triangle G H, notamment dans le domaine des projets Éducation / Protection. Certains points positifs sont néanmoins à noter. Dans le secteur WASH, le partenariat avec l'ONG Nourrir dans la Ouaka semble avoir une véritable valeur ajoutée, puisque ce partenaire est désormais mobilisé dans les interventions d'urgence de Triangle G H. En Vakaga, le partenariat avec NDA est essentiel à l'opérationnalité même de l'organisation dans la région, et à l'accès à certains bénéficiaires.

[157] Ce programme, déposé et accepté avant que des changements de postes au niveau du desk en charge de la RCA ne s'opèrent au siège, débutera à l'automne 2014. Les chargés de programme actuels à Triangle G H ont exprimé leur réserve vis-à-vis de l'approche d'une telle action dans un contexte actuel : « *L'AFD, moi je ne comprends toujours pas comment, dans un contexte pareil, ils aient lancé un appel à proposition comme ça. Voilà, je ne comprends pas. Pour moi, c'est être complètement perché, alors qu'ils ont un bureau là bas.* » *Cf.* Entretien avec Anne Bartès et Benoit Darrieux, *op. cit.*

[158] Dans un mail interne du 20 mai 2014, l'assistante du chef de mission Triangle G H en RCA précise qu'un responsable UNICEF est venu féliciter l'organisation pour le travail réalisé à Grimari, et exprimer la satisfaction de l'UNICEF vis-à-vis de son partenariat avec Triangle G H.

positionnement sur l'urgence dans la Ouaka. Cette dynamique semble être portée par une volonté de « jouer dans la cour des grands », c'est-à-dire de s'imposer comme acteur humanitaire d'urgence central, en dépit de l'image de « petite ONG » qui peut coller à la peau de Triangle G H. Bien que l'organisation soit, depuis 20 ans, opérationnelle sur des terrains aussi bien d'urgence que de développement, ce positionnement lui permet de se recentrer sur les actions d'urgence, qui tendaient à devenir marginales : « *Cette mission, elle nous a fait remettre le pied dans l'urgence. Triangle avait perdu la main là-dessus, donc c'est bien, il font qu'on prolonge ça* »[159]. Une dynamique similaire s'observe au niveau de la mission au Kurdistan irakien, bien que dans des proportions moindres. Ce positionnement avait été entériné le 22 avril 2014, quand Triangle G H avait été retenu comme l'un des dix membres du groupe exécutif du Comité de Coordination des ONG (CCO) de Bangui, sur les 100 ONG présentes en RCA[160]. Aujourd'hui, le futur de la mission s'envisage par la poursuite de cette logique : continuer les activités d'urgence dans la Ouaka et la Vakaga, développer les activités de protection à Bangui, et développer les activités CCCM – *Camp Management and Camp Coordination* – à Bambari[161]. Ce dernier aspect, proposé à Triangle G H par le HCR fin août dernier, est un élément de plus permettant d'attester la reconnaissance de l'organisation comme opérateur d'urgence sérieux[162].

Si ce positionnement est une bonne nouvelle pour l'organisation, d'autant plus que les perspectives de développement sont aujourd'hui peu réalistes dans le contexte actuel, il soulève néanmoins des enjeux nouveaux auxquels Triangle G H devra faire face. Si la présence de Triangle G H sur le long terme a constitué un levier pour s'imposer comme acteur d'urgence, malgré un manque de réactivité à court terme, il s'agit de ne pas se couper de cet historique. Le positionnement atypique de l'organisation en Vakaga et en Ouaka, dans des périodes où ces régions étaient oubliées des bailleurs de fond, a contraint Triangle G H à développer une approche originale : forte connaissance du contexte socio-politique et humanitaire, volonté de réimpliquer l'État centrafricain, couverture d'axes secondaires et peu peuplés en dépit d'impératifs de résultats, etc. Ce travail a notamment été possible grâce à des staffs « historiques ». Le turnover de la mission, processus en cours et qui aboutira à terme à une équipe majoritairement composée de juniors et coupée de ses staffs « historiques »,

[159] *Cf.* Entretien avec Anne Bartès et Benoit Darrieux, *op. cit.*
[160] *Cf.* Mail interne du 22 avril 2014.
[161] *Cf.* Entretien avec Anne Bartès et Benoit Darrieux, *op. cit.*
[162] *Cf.* Mail interne du 22 août 2014.

soulève donc un fort enjeu de capitalisation[163]. Néanmoins, ce turnover est essentiel à la santé mentale des équipes et à l'impératif d'apporter du sang neuf à la mission.

Le fait que Triangle G H s'inscrive en acteur humanitaire « classique » dans un théâtre humanitaire majeur permet d'éclairer ce positionnement par les critiques qui peuvent être formulées à l'égard du système humanitaire dans son ensemble. Le rapport de suivi des évaluations de besoins, publié par l'Assessment Capacities Project (ACAPS) en juin 2014[164], met en avant le fait que l'évaluation des besoins dans le contexte de la crise en RCA est totalement asymétrie d'un point de vue géographique et sectoriel. Bangui, suivie des Préfectures du nord-ouest particulièrement touchées par la crise – Ouham Pendé, Ouham, Ombella M'Poko – a concentré la majorité des évaluations, tandis que des préfectures comme la Ouaka ou la Vakaga connaissent un déficit d'intérêt notable[165]. Le positionnement de Triangle G H dans ces zones reste aujourd'hui facteur d'une valeur ajoutée nette de l'organisation. Mais l'organisation doit s'assurer que l'acquisition d'un positionnement de plus en plus central au sein de l'appareil humanitaire ne lui fera pas perdre cette valeur ajoutée. L'organisation doit être à même de réguler la tension interne entre positionnement à la marge et positionnement central.

---

[163] Félicie Chevallier a exprimé ce besoin de capitalisation concernant la Vakaga : « *Je me demande si tu veux, quand Stéphane [le coordinateur Bambari] va partir en septembre, est-ce que Ali [le chef de mission] va réussir à garder cet historique là tout seul ? Ivan [le directeur régional des opérations, ancien responsable des missions] et moi on le portait beaucoup, mais le fait […] que je sois plus au siège, mine de rien on perd des ressources. L'histoire que je te raconte là, il n'y a personne qui est capable de la raconter à part Ivan et moi je pense. Ali aussi.* ». *Cf.* Entretien avec Félicie Chevallier, *op. cit.*

[164] ACAPS, *Monitoring Needs Assessments. Central African Republic*, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/monitoring_needs_assessments_car_june_2014_eng.pdf, Juin 2014, consulté le 17 juillet 2014.

[165] Cette tendance s'est infléchie concernant la Ouaka depuis juin 2014, du fait de la dégradation notable de la situation humanitaire.

CONCLUSION

L'intégration urgence – développement a été pour Triangle G H un enjeu opérationnel majeur depuis l'implantation de l'organisation dans la Préfecture de la Vakaga en 2007. Le choix même de mener des actions de court-terme et de long terme dans cette région oubliée des bailleurs de fonds, touchée par une crise chronique, en témoigne. Ce positionnement atypique a été possible grâce à la mobilisation de bailleurs d'urgence et de développement, pour des interventions à la marge de leurs mandats respectifs. De plus, la volonté de réimpliquer l'État centrafricain – bien qu'on puisse la considérer comme vaine – et de couvrir l'intégralité des populations dans une région pourtant traversée par de forts griefs ethniques, démontre une certaine réflexion sur les causes structurelles de cette crise chronique.

L'implantation dans la Ouaka modifie le profil de la mission. Le positionnement dans une région relativement oubliée, la volonté d'accéder aux populations les plus isolées, et l'implication de bailleurs d'urgence à la marge de leur mandat, sont des dimensions qu'on retrouve dans les actions menées sur cette zone. Cependant, la multiplication des contrats Europe Aid dans un contexte pouvant potentiellement se dégrader présentait déjà un risque financier et opérationnel pour Triangle G H. La crise politico-militaire de 2012 – 2013 a confirmé cette hypothèse. Si le cofinancement du Centre de crise a permi à l'organisation une certaine souplesse, et une marge de manœuvre pour se redéployer après les pillages subi, la rigidité des contrats Europe Aid et le manque d'adaptation au nouveau contexte d'intervention des approches initiales ont considérablement entravé les capacités de réponse de Triangle G H. Rétrospectivement, il est sans doute facile d'attribuer cette prise de risque comme une erreur stratégique. Cependant, l'organisation doit rester vigilante à ce que l'intégration urgence – développement qu'elle recherche ne se limite pas à un moyen opportuniste de mobiliser le plus grand nombre de bailleurs possible[166].

Néanmoins, l'historique de l'organisation en RCA a été un atout dans le déploiement d'activités d'urgence « pure » dans la Ouaka. Si ce changement de cap est également attribuable à l'impulsion d'un turnover sur la mission comme au siège, il est indéniable que

[166] A cet égard, la décision de mettre en œuvre un projet de long terme financé par l'AFD dans un contexte si dégradé a été contestée en interne, comme nous l'avons souligné précédemment.

l'intégration urgence – développement a une valeur ajoutée forte. La connaisance du milieu sur le long terme[167], notamment incarnée par des staffs historiques, et la continuité de certains partenaires, opérationnels avant comme après le crise – c'est le cas des ONG locales Nourrir et NDA –, ont été des éléments décisifs à cet égard. La continuité des actions en Vakaga, malgré une très faible lisibilité du contexte et une grande difficulté de suivi, est également à noter.

Il est aujourd'hui important que l'intégration urgence – développement ne devienne pas un clivage au sein de l'organisation. L'approche qui a été mise en œuvre jusque là présente des atouts significatifs, sur lesquels il est important de capitaliser. Le départ prochain des staffs historiques de la mission renforce cet impératif. Le tournant vers des actions d'urgence ne doit priver Triangle G H ni de son historique, ni de ses capacités d'analyse du contexte.

Cette réflexion nous a donc permis de valider l'hypothèse de départ, tout en y apportant des nuances. Cependant, cette étude de cas présente de nombreuses limites en soi, qu'il est nécessaire de prendre en compte. En effet, il faudrait étayer cette analyse d'un travail de terrain, auprès des staffs expatriés et locaux de Triangle G H, mais aussi des bénéficiaires et des partenaires. De plus, la conclusion que je tire, issue d'une analyse « politique », mériterait d'être validée, nuancée ou remise en cause par une prise en compte des implications financières et techniques d'un tel sujet.

[167] A cet égard, la présence en Vakaga de Triangle G H permet aux staffs une bonne connaissance des causes et des composantes du conflit actuel, du fait que la Séléka soit originaire de cette région.

BIBLIOGRAPHIE

Documents de travail

BOLZE Bernard, Citations de Triangle G H pour ses 20 ans. Petites leçons de choses en forme de manifeste, Imprimerie Champagnac, mai 2014.

DELEGATION DE L'UNION EUROPÉENNE EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE, Les Acteurs Non Etatiques et Les Autorités Locales dans le Développement. Lignes directrices à l'intention des demandeurs, 2009-2010, 27 p.

DERET Ivan, « L'intervention militaire internationale en le nord-est centrafricain : chronique d'un échec consommé », TGH Info n°4, 2010/2011, 8 p.

TRIANGLE G H, Document interne de suivi des programmes.

TRIANGLE G H, FED-2011-264-221 Note explicative de la demande d'amendement de la convention, 27 janvier 2014.

TRIANGLE G H, Outil interne de suivi de la crise en RCA.

TRIANGLE G H, Proposition de projet « Assistance d'urgence aux populations affectées par le conflit dans la Préfecture de la Vakaga, République Centrafricaine », Octobre 2007

TRIANGLE G H, Proposition de projet « Assistance multisectorielle aux populations vulnérables des zones rurales de la Ouaka, République Centrafricaine ».

TRIANGLE G H, Proposition de projet « Rétablissement de l'accès à l'eau potable dans la ville de Bambari », 14 octobre 2013.

TRIANGLE G H, Proposition de projet « Soutien à la restructuration des services essentiels et à la redynamisation du tissu social dans la Préfecture de la Vakaga, République Centrafricaine ».

TRIANGLE G H, Proposition du projet « Vers le renforcement organisationnel et structurel des Associations de Parents d'Elèves pour une meilleure prise en charge des écoles en République Centrafricaine », 2 août 2010.

TRIANGLE G H, Proposition du projet « Vers un accès pérenne à l'eau potable et un environnement sanitaire amélioré pour les populations vulnérables de la Ouaka », 2 juin 2010.

TRIANGLE G H, Proposition du projet « Vers une amélioration durable des conditions de vie des populations agricultrices les plus vulnérables de la Ouaka », 23 août 2010.

TRIANGLE G H, PVD-2010-239-921 Demande d'amendement de la convention, 28 avril 2014, p. 4.

TRIANGLE G H, Rapport de la mission d'évaluation sectorielle sur les axes Bakala, Kouango, et la ville de Bambari, Août 2013.

TRIANGLE G H, Rapport final du projet « Assistance multisectorielle d'urgence aux populations vulnérables des zones rurales de la Ouaka ».

Sources électroniques

ACAPS, « Monitoring Needs Assessments. Central African Republic », http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/monitoring_needs_assessments_car_june_2014_eng.pdf, Juin 2014, consulté le 17 juillet 2014.

AFD, "Urgence Réhabilitation Développement (URD)", http://www.afd.fr/home/AFD/nospartenaires/milieux-academiques/think-tanks/URD, juillet 2011, consulté le 15 septembre 2014.

AFP, "Centrafrique : au moins 22 tués dans des affrontements entre groupes armés dans l'Est", http://reliefweb.int/report/central-african-republic/centrafrique-au-moins-22-tu-s-dans-des-affrontements-entre-groupes, le 12 juin 2014, consulté le 16 juin 2014.

COMMISION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "Linking Relief, Rehabilitation and Development – An assessment", http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0153:FIN:EN:PDF, 23 avril 2001, consulté le 16 septembre 2014.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, "République Centrafricaine. Document stratégie pays et Programme indicatif national 2008 – 2013", http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_cf_csp10_fr.pdf, consulté le 15 septembre 2014

CONSEIL DE SECURITÉ, "République Centrafricaine : le Conseil aurotise le déploiement de la MISCA, avec l'appui des forces françaises", http://www.un.org/News/fr-press/docs/2013/CS11200.doc.htm, le 5 décembre 2013, consulté le 15 septembre 2014.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, « Council conclusions on EU approach to resilience », http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137319.pdf, 28 mai 2013, consulté le 16 septembre 2014.

DG ECHO, « Plan de mise en œuvre humanitaire. République Centrafricaine », http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2014/HIPs/CAR_fr.pdf, le 20 mars 2014, consulté le 13 septembre 2014.

FEWS NET, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CAR_profile_2014_08_fr.pdf, Août 2014, consulté le 2 septembre 2014.

HERY Anne, VIELAJUS Jean-Louis, « Comment mieux faire le lien entre urgence et développement ? », http://www.youphil.com/fr/article/07410-lien-urgence-developpement-loi-parlement-humanitaire-ong?ypcli=ano, 22 mai 2014, consulté le 28 juin 2014.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER, « République Centrafricaine. A la veille du retrait des troupes de l'ONU et de l'élection présidentielle la sécurité reste fragile », http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E8A831C6823613B6C12577EC004A54BE-Rapport_complet.pdf, 1er décembre 2010, consulté le 12 septembre 2014.

KOSSA Guy José, « Nous sommes-nous tous trompés sur la significatin d'antibalaka ? », http://www.centrafriquelibre.info/?p=7954, le 17 janvier 2014, consulté le 9 août 2014.
MINISTERE DU PLAN ET DE L'ECONOMIE, « Document stratégique de réduction de la pauvreté », http://web.archive.org/web/20120425083427/http://www.minplan-rca.org/pays, 2012, consulté le 18 août 2014.

OCHA, "CAR : Humanitarian Partners and Funding evolution", http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/73007ecb-95dd-4605-90d8-5fd457964de8.pdf, le 15 juillet 2014, consulté le 18 juillet 2014.

OCHA, "CAR : Situation Report No. 17", http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_car%20sitrep%20no17%2019%20mar%202014_0.pdf, le 19 mars 2014, consulté le 25 mars 2014.

OCHA, "Situation Report No. 6", http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA_CAR%20Sitrep%20No6%20_%207%20January%202014.pdf, le 7 janvier 2014, consulté le 15 septembre 2014.

RFI, "RCA : accrochages à Bambari entre la Seleka et Sangaris", http://www.rfi.fr/afrique/20140522-rca-accrochages-bambari-entre-seleka-sangaris/, le 22 mai 2015, consulté le 23 mai 2014.

SERBA Jacques, « Faire vraiment place au sein de l'ONG humanitaire aux salariés recrutés localement », http://www.grotius.fr/faire-vraiment-place-aux-salaries-recrutes-localement-au-sein-de-l'ong-humanitaire/, le 19 novembre 2010, consulté le 21 septembre 2014.

TRIANGLE G H, "Nos ressources", http://www.trianglegh.org/ActionHumanitaire/Fr/QuiSommesNous.html, avril 2014, consulté le 30 juin 2014

Entretiens

Entretien avec Félicie Chevallier, ancienne cheffe de mission en RCA et chargée de programme RCA au siège de Triangle G H, 23 juillet 2014.

Entretien avec Anne Barthès, responsable de mission Triangle G H, et Benoit Darrieux, chargé de programmes Triangle G H, 3 septembre 2014.

Références

CORDELL Dennis D., *Dar al-Kuti and the last years if the Trans-Saharan slave trade, University of Wisconsin, Madison*, 1985, 283 p.

GRET, *Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation*, Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 9 février 2012.

GRÜNEWALD François, HUSSON Bernard, PIROTTE Claire (dir.), *Entre urgence et développement*, Paris, Karthala, 2000, 243 p.

HUGON Philippe, *Les défis de la stabilité en Centrafrique*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Février 2014, 13 p.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme », *Rapport Afrique n°215*, 1er avril 2014, 34 p.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation », *Rapport Afrique n°219*, 17 juin 2014, 42 p.

LOMBARD Louisa, « Rébellion et limites de la consolidation de la paix en République Centrafricaine », *Politique africaine*, n° 125, mars 2012, pp. 189-208.

MBETID-BESSANE Emmanuel, TIDJANI Ibrahim, « Caractérisation et typologie des communautés d'éleveurs Mbororos de Centrafrique : Vers la mise en place d'un observatoire de la résilience », Document de travail n°3, Laboratoire d'Economie Rural et de Sécurité Alimentaire de l'Université de Bangui, mars 2013, 34 p.

MOSEL Irina, LEVINE Simon, *Remaking the case for LRRD. How LRRD can become a practically useful concept for assistance in difficult places*, Humanitarien Policy Group, Mars 2014, 22 p.

ROULET Pierre-Armand, *Etude socio-économique dans les préfectures Vakaga et Bamingui-Bangoran*, Octobre 2005

RYFMAN Philippe, *Les ONG*, La Découverte, 128, Paris, 128 p.