
Penser et anticiper les impacts socio-économiques de l'intervention humanitaire en République centrafricaine

Thierry Vircoulon,

Charlotte Arnaud

Juin 2015

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Thierry Vircoulon est le directeur du programme Afrique centrale d'International Crisis Group, et chercheur associé à l'Ifri.

Charlotte Arnaud est consultante en géopolitique africaine.

ISBN : 978-2-36567-411-9
© Tous droits réservés, Ifri, 2015

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Website : ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
NATURE ET FORMES DE L'INTERVENTION INTERNATIONALE	4
La multiplicité des forces de maintien de la paix	4
Le paysage classique de la crise humanitaire.....	5
LES INTERACTIONS MULTIDIMENSIONNELLES ENTRE INTERVENTION HUMANITAIRE ET ÉCONOMIE LOCALE	10
De la production des acteurs de l'aide	10
De la consommation des acteurs de l'aide	12
Un contributeur fiscal	13
L'ENVERS DU DÉCOR : LES EFFETS CONTRE-PRODUCTIFS	15
Poussée inflationniste.....	15
De l'emploi au capital humain : le chaînon manquant.....	16
CONCLUSION.....	18
RÉFÉRENCES	20
Sources institutionnelles	20
Articles et rapports	22

Introduction

La République centrafricaine est aujourd'hui un pays sous perfusion internationale. Depuis le coup d'État orchestré par Michel Djotodia en mars 2013 pour renverser l'ancien président centrafricain, François Bozizé, au pouvoir depuis 2003, la Centrafrique est dans la situation classique de l'État failli. L'insécurité prévaut dans la majeure partie des provinces qui sont sous la coupe de groupes armés de plus en plus divers et variés mais qui proviennent de deux matrices : les anti-balaka et les Seleka. L'autorité du gouvernement de transition est largement fictive, ce dernier ne contrôlant même pas entièrement la capitale, Bangui. L'appareil d'État est squelettique et les seuls pourvoyeurs de sécurité sont les forces internationales qui opèrent sous mandat international. Sur une population estimée à 4,6 millions de personnes, plus de 2,5 millions dépendent de l'assistance humanitaire. Par ailleurs il y a environ 430 000 déplacés internes et près de 424 000 individus ont quitté le pays et sont allés trouver refuge majoritairement au Tchad et au Cameroun¹. Selon l'indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine, la République centrafricaine est classée à la 51^e place, sur un total de 52 pays – juste devant la Somalie – et, selon le PNUD, la Centrafrique se situe à la 185^e place sur 187 pays en 2013 en termes de développement humain².

La communauté internationale tient à bout de bras la Centrafrique : elle fournit légitimité et sécurité aux autorités en place à Bangui, et aide alimentaire et médicale aux populations. La crise qui a débuté en décembre 2012 est la pire de l'histoire de la Centrafrique qui a pourtant compté de nombreux épisodes putschistes depuis son indépendance en 1960. En prenant Bangui, la Seleka y a fait entrer l'insécurité qui dominait déjà dans une grande partie du pays et a mis fin au dernier bastion d'un gouvernement central, qui ne centralisait plus rien depuis plusieurs années. En 2013, la première réaction de la communauté internationale à l'état d'anarchie généralisé a été l'inaction et l'attente. Tandis que les troupes de la Seleka s'adonnaient au pillage, les ONG ont été contraintes de réduire leurs activités et l'aide institutionnelle des

¹ Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), « CAR : Humanitarian Dashboard (as of 8 December 2014) », décembre 2014, p 1 ; « UNHCR Regional Update 57. 16 May-5 June 2015 », UNHCR, 5 juin 2015.

² Programme des Nations unies pour le Développement, « Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience », *Rapport sur le développement humain 2014*, 2014.

grands bailleurs a été gelée. L'intervention militaire de la France en décembre 2013 puis l'annonce de missions de maintien de la paix de l'Union africaine puis des Nations unies ont amorcé le redéploiement et l'augmentation des acteurs de l'aide humanitaire.

Après un an de crise spéculative et humanitaire, cet article s'interroge sur les impacts de l'intervention humanitaire dans un pays caractérisé par une extrême pauvreté et par un intérêt traditionnellement faible des donateurs. Pour ceux qui ont connu la Centrafrique d'avant la crise, le contraste en termes de présence et d'action internationale est aujourd'hui frappant. Un changement aussi important et rapide ne peut manquer d'avoir des impacts conséquents et peut-être déstabilisateur pour un pays considéré auparavant comme un « orphelin de l'aide ». Cette réflexion est le résultat d'une série d'entretiens effectués à Bangui et à Paris en 2014 avec des responsables des principales ONG françaises ainsi qu'avec les bailleurs et des opérateurs économiques centrafricains et étrangers.

Nature et formes de l'intervention internationale

La multiplicité des forces de maintien de la paix

Pour le visiteur qui débarque à l'aéroport de M'Poko, les formes les plus visibles de la présence internationale en RCA sont les forces militaires étrangères sous mandat international et les ONG humanitaires. Les premières assurent la sécurité de l'aéroport tandis que les secondes « gèrent » le camp de déplacés adjacent. Au lendemain des massacres du 5 décembre 2013 et après l'approbation du Conseil de Sécurité des Nations Unies (résolution 2127), la France a déclenché l'opération Sangaris et déployé près de 2 000 soldats sur le terrain³. Sangaris, dont une partie des effectifs a d'ores et déjà amorcé son retrait, représente la septième mission française en RCA et son coût est estimé à près de 200 millions d'euros par an⁴. Par ailleurs, les Nations unies ont autorisé une nouvelle mission – la MINUSCA, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine – qui est la treizième mission mise en œuvre par la communauté internationale en République centrafricaine. Avec un budget de 313 millions de dollars, soit près de 251 millions d'euros, d'avril à décembre 2014⁵, cette mission succède à une autre mission de l'Union Africaine, la MISCA. À l'heure actuelle, la MINUSCA approche de sa pleine capacité – à savoir 10 750 soldats et 2 080 policiers et gendarmes. En parallèle, depuis le mois d'avril 2014, l'Union Européenne a déployé une mission de 800 hommes (EUFOR-RCA) avec un budget initial de 25,9 millions d'euros⁶ afin de sécuriser les alentours de l'aéroport de Bangui et les troisième et cinquième arrondissements. Cette mission a pris fin en mars 2015. Selon le

³ « Sangaris : Point de situation du 23 octobre », Ministère de la Défense, octobre 2014. Disponible : <www.defense.gouv.fr/actualites/international/sangaris-point-de-situation-du-23-octobre>.

⁴ « Sangaris coûterait 200 millions d'euros en année pleine », Reuters, 26 février 2014.

⁵ General Assembly (Sixty-eighth session), « Resolution adopted by the General Assembly on 30 June 2014 », 11 August 2014, p 2.

⁶ « Décision 2014/775/PESC du Conseil prorogeant la décision 2014/73/PESC relative à une opération militaire de l'Union européenne en République centrafricaine (EUFOR RCA) », Conseil de l'Union Européenne, 7 novembre 2014.

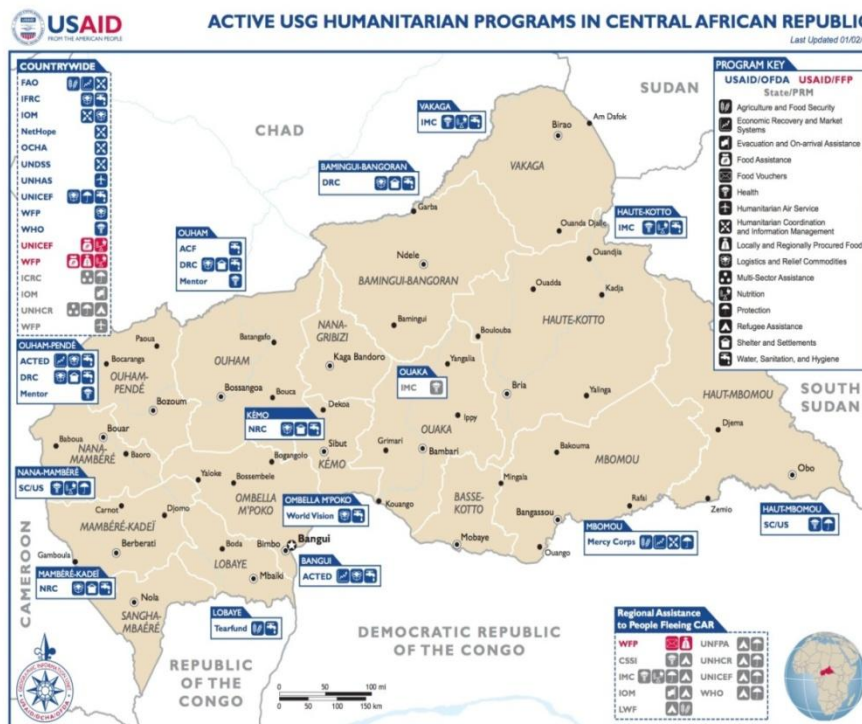
principe des poupées russes, chaque mission de maintien de la paix est absorbée par la suivante afin d'en augmenter les effectifs : la MICOPAX (2 000 hommes) est devenue la MISCA (6 000 militaires et policiers) qui est devenue la MINUSCA (environ 12 000 hommes). Toutes missions confondues, au début de l'année 2015, il y avait environ 10 000 soldats étrangers en Centrafrique dont il faut assurer les besoins quotidiens (logement, alimentation, transport, communication, etc.)⁷.

Toutefois, les forces armées disposent d'une logistique et d'un système de vie hors sol qui limitent considérablement leur surface d'interaction sociale et économique avec le milieu local. Les acteurs de l'aide internationale ont en revanche une bien plus grande interaction avec l'environnement local. Par conséquent, cette réflexion sur l'impact de l'engagement international se focalise sur ces acteurs.

Le paysage classique de la crise humanitaire

Le Secours Catholique est présent en RCA depuis la fin des années 1960 ; la première intervention de Médecins du Monde (MdM) remonte à la fin des années 1990 ; la section française de Médecins Sans Frontières (MSF) a créé sa première base à Carnot, en 1997 et d'autres ONG françaises comme ACTED, Triangle, Première Urgence, Action contre la Faim France ou Solidarités International sont arrivées en Centrafrique entre 2006 et 2008. Toutefois, après une période d'attente et de réduction des activités dues à l'anarchie violente que faisait régner la Seleka en 2013, les ONG internationales ont réinvesti rapidement le territoire centrafricain au début de l'année 2014.

⁷ Ce calcul ne prend pas en compte la présence militaire américano-ougandaise dans le sud-est du pays qui a précédé la crise centrafricaine et mène une chasse à l'homme contre Joseph Kony. « L'Armée de résistance du Seigneur : échec et mat ? », Rapport Afrique n° 182, 17 novembre 2011.



Source : ReliefWeb

L'arrivée des forces internationales – françaises en tête – a rendu possible le déploiement de la « machine humanitaire » pour aider les populations en danger. Schéma classique en situation de crise humanitaire, les domaines d'intervention des acteurs humanitaires sont essentiellement les soins, la sécurité alimentaire et les programmes dits WASH – « eau, assainissement, hygiène ». Les ONG médicales se chargent de l'assistance sanitaire sur une grande partie des villes du territoire. Plus de 400 000 personnes vivent de l'aide humanitaire, c'est-à-dire des distributions de denrées alimentaires, de couvertures, de médicaments, etc. Une poignée d'ONG médicales font office de service de santé national et remettent en fonction des centres de santé démunis de tout. Médecins Sans Frontières France gère, par exemple, sept projets d'urgence en RCA et a mis en place une clinique mobile pour atteindre les camps de déplacés les plus isolés. À l'image de Médecins du Monde, un autre de leurs projets d'urgence consiste à réhabiliter les centres de santé, sous l'égide du Ministère de la Santé centrafricain, notamment à Bangui. Les 5^e et 8^e arrondissements étant des lieux d'éventuel retour des déplacés, les centres de santé de ces quartiers ont été réhabilités en priorité, tout comme celui du PK12. Certaines ONG comme ACTED, World Vision, ACF, Premières Urgences, Danish Refugee Council, CARE ou Norwegian Refugee Council assurent aussi l'aide humanitaire, les soins et les services de base dans les camps de réfugiés des pays voisins, au sud du Tchad et à l'est du Cameroun. Les programmes de nutrition et l'appui à la relance

agricole constituent également un autre volet phare de l'action des ONG dans un pays où l'agriculture de subsistance s'est effondrée avec la crise.

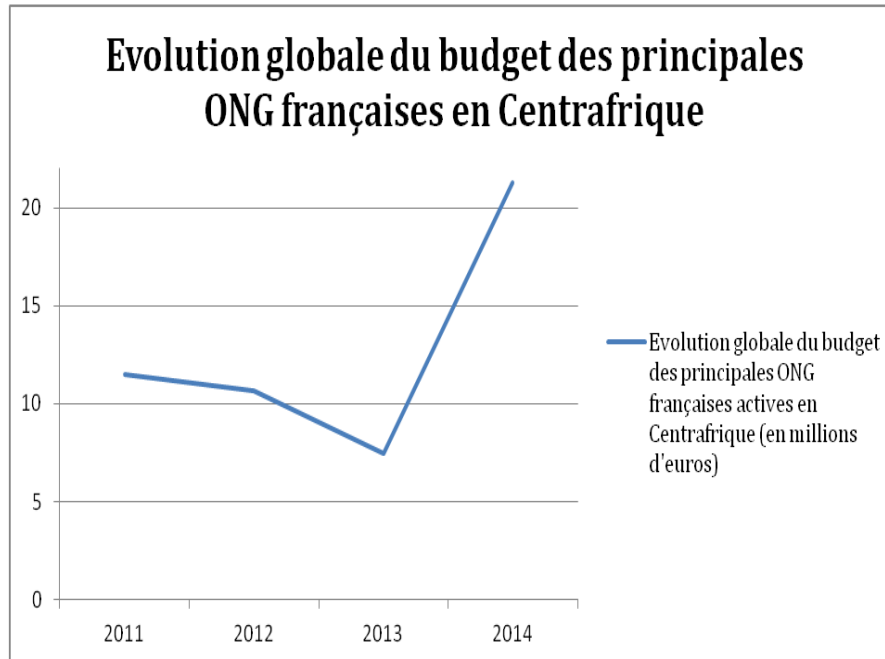
Cette dernière a eu pour conséquence de drainer de nouveaux financements humanitaires qui ont permis d'augmenter le nombre de travailleurs expatriés et nationaux en Centrafrique. Le nombre d'employés nationaux peut aller jusqu'à tripler en fonction des ONG. Les ONG françaises et internationales sont toujours à la recherche de personnel pour faire face à une crise qui promet de durer. En plus des travailleurs humanitaires, les agences onusiennes ont renforcé leurs équipes en Centrafrique et représentent quelques centaines d'agents internationaux. Les budgets pour la Centrafrique, eux aussi, connaissent une augmentation soudaine et sans précédent. Pour l'année 2014, le budget de MSF toutes sections confondues atteint le montant de cinquante millions de dollars. À lui seul le budget de la section française de MSF a doublé de 2013 à 2014 pour atteindre quatorze millions d'euros, Action contre la Faim double presque son budget par rapport aux deux années précédentes, et Solidarités International triple le sien de 2013 à 2014⁸.

Les programmes d'urgence des ONG sont majoritairement financés par l'Union Européenne à travers son agence humanitaire ECHO⁹ et un fonds créé pour l'occasion (le Békou)¹⁰, les agences onusiennes – UNICEF, UNHCR, OCHA, PNUD, PAM – et des bailleurs gouvernementaux (France, USA, Suisse, etc.).

⁸ Entretiens, personnel des ONG, Paris et Bangui, 2014 et 2015.

⁹ Dans le cadre de la crise centrafricaine, un peu plus de 128 millions d'euros d'aide humanitaire ont été octroyés par l'Union Européenne en 2014. Commission Européenne, « République centrafricaine : fiche info ECHO », décembre 2014.

¹⁰ Ce nouvel outil financier est doté d'un budget initial de 64 millions d'euros et est abondé par la Commission Européenne, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. Békou signifie « espoir » en langue sango. Pour plus d'informations : <http://ec.europa.eu/europeaid/subsites/trust-fund-bekou_en>.



Source : données recueillies lors d'entretiens et à partir des rapports d'activité des principales ONG françaises présentes en Centrafrique. Graphique confectionné par l'auteur.

Les besoins en aide d'urgence sont synthétisés dans le « Plan de Réponse Stratégique (SRP) 2015 RCA » dont la stratégie se décline en quatre axes : fournir de l'assistance humanitaire aux personnes déplacées, protéger les civils, dans les zones affectées par la violence armée, garantir l'accès aux services de base et moyens de subsistance et favoriser les conditions d'une résilience intercommunautaire, notamment pour les personnes réfugiées et déplacées¹¹. Pour autant, les financements sont encore en deçà des besoins. Au total, en décembre 2014, l'aide financière reçue dans le cadre du plan stratégique d'urgence de la crise centrafricaine est de 369 millions de dollars, soit 66 % de l'aide requise¹². Pour atteindre les objectifs des plans stratégiques, 186 millions de dollars peinent encore à être mobilisés. Le secteur de l'aide alimentaire, qui concerne plus de 1,6 million d'individus soit 35 % de la population, est le plus fortement doté avec 103,9 millions de dollars en décembre 2014. Toutefois, pour satisfaire les besoins de la totalité de la population centrafricaine en situation d'insécurité alimentaire, 177,3 millions de dollars seraient nécessaires¹³.

¹¹ Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), « Plan de réponse stratégique 2015. République Centrafricaine », décembre 2014.

¹² Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), « CAR : Humanitarian Dashboard (as of 8 December 2014) », décembre 2014, op cit, p 1.

¹³ Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), décembre 2014, Ibidem, p. 1.

Après un an d'intervention humanitaire, trois constats s'imposent :

- la solidarité internationale a été au rendez-vous de la crise centrafricaine. La machine humanitaire a réagi promptement et cela s'est traduit par un afflux rapide et massif d'ONG. Alors qu'il n'y avait qu'une vingtaine d'ONG en RCA en 2012, à l'heure actuelle il y en a plus de 100¹⁴. Cet afflux a modifié leur composition : les ONG françaises sont maintenant minoritaires.
- la géographie d'intervention se concentre sur Bangui et l'ouest du pays. Ce déséquilibre géographique s'explique par trois facteurs : la sécurité (le déploiement des forces internationales a débuté par l'ouest et la capitale), les voies de communication (la principale route du pays relie la capitale au Cameroun) et la densité de population (le centre et l'ouest du pays constituent la « Centrafrique utile » où se trouvent les principaux centres urbains et la majorité de la population).
- la violence n'épargne pas les travailleurs humanitaires. Plusieurs d'entre eux ont perdu la vie en Centrafrique et les expatriés apparaissent de plus en plus comme une cible économique pour les groupes armés qui ont sombré dans la criminalité et envisagent le kidnapping comme une nouvelle source de revenus¹⁵.

¹⁴ Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), décembre 2014, *Ibidem*, p. 1.

¹⁵ Une équipe de MSF-Hollande a été attaquée en avril 2014 à Boguila et obligée de mettre un terme à son projet dans la région. Une expatriée travaillant pour une association caritative religieuse a été kidnappée par les anti-balaka à Bangui. Sources : « Centrafrique : après l'attaque de Boguila, MSF suspend ses activités », *RFI*, 29 avril 2014 ; Médecins Sans Frontières France, « République centrafricaine (RCA) : L'insécurité et la violence remettent en question la capacité de MSF à acheminer son assistance dans le pays », 11 novembre 2014. « Centrafrique : une Française en mission humanitaire enlevée à Bangui », *AFP*, 20 janvier 2015.

Les interactions multidimensionnelles entre intervention humanitaire et économie locale

Sur le terrain, les acteurs de l'aide internationale sont des pourvoyeurs d'espoir car ils apportent une aide réelle et tangible aux populations touchées par la crise. Mais ils sont également des acteurs de l'économie locale en produisant et consommant des biens et des services dans un contexte d'extrême pauvreté. Cette facette de l'intervention humanitaire est trop souvent ignorée alors qu'elle influence à la fois la perception qu'en ont les populations locales et l'économie de crise.

De la production des acteurs de l'aide

Les ONG et agences d'aide génèrent de l'emploi direct et indirect. Pour leur fonctionnement quotidien, elles emploient du personnel national – cuisiniers, chauffeurs, personnel d'entretien, etc. – ou recourent à la sous-traitance, c'est-à-dire des sociétés qui en emploient. L'emploi directement créé par les acteurs de l'aide est local (pour son fonctionnement quotidien, une ONG emploie des individus résidant là où elle est implantée) et d'un niveau salarial appréciable dans le contexte centrafricain. Si le salaire des employés nationaux est inférieur à celui des travailleurs étrangers, il n'en demeure pas moins qu'il est aligné au coût moyen de la vie et fait l'objet de réajustements. En termes de fonctionnement, le ratio de création d'emplois locaux est parfois de 1 à 10. Ainsi, toutes sections confondues, MSF compte environ 200 expatriés pour environ 2 000 employés locaux (80 expatriés et 850 agents locaux pour MSF France)¹⁶. Cela fait de MSF le premier fournisseur de soins et le premier employeur non-étatique du secteur de la santé en RCA.

Les ONG mettent aussi en œuvre des programmes de création d'emplois dénommés « *cash for work* ». À Bangui, ces programmes à haute intensité de main-d'œuvre consistent à payer

¹⁶ Entretien, ONG, Bangui, juillet 2014.

des Centrafricains pour effectuer des travaux d'utilité collective tels que le nettoyage des rues, l'entretien du réseau d'assainissement avant la saison des pluies, etc.¹⁷. Des chantiers à haute intensité de main-d'œuvre, des travaux de modernisation de l'aéroport de Bangui¹⁸ et la reconstruction des quartiers les plus détruits de la capitale sont autant de projets qui devraient aussi générer de l'emploi local même si ces contrats ne sont pas accordés à des sociétés centrafricaines¹⁹. En effet, conscientes des chantiers de reconstruction à venir, certaines entreprises de BTP camerounaises prospectent déjà à Bangui. Les programmes « *cash for work* » ont un effet positif à court terme via la rémunération des populations locales et l'amélioration du budget des ménages qui en découle. Dans un pays où même en temps de paix l'emploi était rare, cela est apprécié et appréciable²⁰.

Le recours à l'emploi local est, en revanche, contrarié par le déficit de formation et la fuite de certains opérateurs économiques. En effet, les ONG médicales constatent un manque de personnel médical local pour leurs opérations de base, c'est-à-dire pour faire fonctionner les centres de santé. D'après elles, un tiers des 160 médecins centrafricains sont partis en raison de la crise et le personnel de base (infirmiers) fait aussi défaut. Elles tentent de compenser ce déficit de personnel par des formations accélérées. Par ailleurs, la chasse aux musulmans à Bangui et dans l'ouest du pays qui a eu lieu au début de l'année 2014 a abouti à un départ massif d'opérateurs économiques tels que les transporteurs (en majorité musulmans)²¹.

¹⁷ Les trois principaux bailleurs institutionnels que sont la Banque Mondiale, l'Union Européenne et l'Agence Française de Développement financent tous des chantiers à haute intensité de main-d'œuvre. En 2014, l'Agence Française de Développement a instruit plusieurs projets en relation avec les partenaires locaux et ONG humanitaires. L'Union Européenne a lancé un projet de reconstruction de certains quartiers défavorisés de la capitale à travers la mise en place de chantiers à haute intensité de main d'œuvre (HIMO). La Banque Mondiale a également lancé un projet de réhabilitation des infrastructures de base dans la capitale fondé sur le HIMO avec une enveloppe budgétaire de 8 millions de dollars. Ce projet pourrait générer plus de 4 000 emplois. Agence Française de Développement, « L'AFD relance ses activités en République Centrafricaine », 26 février 2014 ; Union Européenne, « Bêkou : Le nouveau fonds fiduciaire européen pour la République centrafricaine. », Bangui, 13 novembre 2014 ; « Centrafrique : la Banque mondiale réhabilite les infrastructures de base », *Agence Africaine de Presse (APA)*, 20 août 2014.

¹⁸ « Neuf millions d'euros pour la rénovation de l'aéroport de Bangui », *Journal de Bangui et APA*, 10 novembre 2014.

¹⁹ « Le FMI en Centrafrique pour boucler le budget », *RFI*, 11 novembre 2014.

²⁰ Le taux de croissance du PIB réel en Centrafrique se situe constamment en dessous de la moyenne africaine, et augmente moins vite que le taux de croissance du PIB réel en Afrique centrale. L'année 2013 a été synonyme de fort déclin économique en République centrafricaine. BAfD, OCDE, PNUD, « République centrafricaine 2014 », *Perspectives économiques en Afrique*, 2014, p 3.

²¹ « Fuite des musulmans : l'inquiétante hémorragie de la Centrafrique », *France 24*, 21 juillet 2014.

De la consommation des acteurs de l'aide

Les ONG et agences d'aide sont aussi des consommateurs directs et indirects. Directs quand elles appliquent une politique d'achat local pour la mise en œuvre de leurs programmes. Les ONG achetaient ainsi des semences pour leurs programmes de relance agricole avant la crise et lors de l'effondrement de l'agriculture centrafricaine (elles les importent maintenant du Cameroun et du Nigeria). Les ONG qui soutiennent des centres de santé achètent actuellement une partie de la nourriture des patients sur les marchés locaux (par exemple, des farines locales sont ajoutées à des farines enrichies distribuées dans les programmes de nutrition). Toutefois, l'effondrement de la production agricole et les problèmes de transport ont considérablement réduit les possibilités d'approvisionnement local et l'aide alimentaire est presque totalement importée. Autre cas d'achat local : les nombreuses réhabilitations de bâtiments engagées par les ONG nécessitent des matériaux de construction qui sont achetés chez des grossistes de Bangui.

En revanche, les acteurs de l'aide sont des consommateurs de services locaux tels que le transport – location de voitures et camions –, le logement et la sécurité. De nombreuses ONG font appel à des compagnies de sécurité privées locales afin de sécuriser leurs entrepôts de stockage et résidences principales face aux risques de pillages et de cambriolages. Le secteur du bâtiment et de l'immobilier est aussi très sollicité par le renforcement de la présence internationale. À Bangui, l'offre immobilière arrive bientôt à saturation, conséquence d'une demande en constante hausse. Les ONG font de plus en plus appel aux artisans et professionnels du bâtiment afin de restaurer leurs résidences, les mettre aux normes de sécurité, voire construire de nouvelles bases. Par ailleurs, chaque travailleur humanitaire étranger dispose d'un *per diem* mensuel couvrant ses dépenses quotidiennes qui vont des cartes téléphoniques prépayées à la location de véhicules en passant par la restauration, les cigarettes, etc. On a observé à Bangui un redémarrage rapide du commerce et des activités économiques liées à la présence d'une communauté expatriée : les vendeurs de cigarettes et de cartes téléphoniques dans la rue – activité réservée aux adolescents – sont de plus en plus nombreux ; une clientèle dense assiège toute la journée les sociétés de téléphonie mobile²² ; les supermarchés détenus par la communauté libanaise de Bangui voient augmenter leur chiffre d'affaires ; les maraîchers viennent de plus en plus loin pour vendre leurs fruits et légumes sur les marchés de la capitale ; la fréquentation des restaurants et hôtels à Bangui est en hausse ainsi que la demande de connexions internet.

²² Grâce à l'afflux de clients à forte valeur (les expatriés), un des opérateurs de la place espère augmenter de 50 % son chiffre d'affaires de 2013 à 2015.

Deux conséquences découlent de cette économie de consommation centrée sur Bangui :

- une relance économique sélective profite à quelques secteurs : téléphonie, commerce, transporteurs et transitaires²³, logement, restauration, sécurité. Ces secteurs sont ceux qui prospèrent dans l'économie de crise et recrutent sur le marché d'emploi de Bangui, ce qui contribue à normaliser et améliorer la situation socio-économique de la capitale.
- la structure du PIB change au profit du secteur tertiaire. En 2013, 14,1 % du PIB national reposait sur l'activité des hôtels, restaurants et vente en gros, contre 12,9 % en 2008²⁴. Alors que l'agriculture est à l'arrêt et que les quelques usines du pays ont été pillées, il est fort à parier que la tertiarisation de l'économie centrafricaine qui était déjà en cours va rapidement s'accroître dans la capitale.

Un contributeur fiscal

On observe aujourd'hui une reprise sensible des rentrées fiscales – reprise à laquelle l'afflux d'ONG internationales n'est pas étranger. Lorsqu'une ONG souhaite se déployer en République centrafricaine, elle doit obtenir une autorisation du gouvernement et payer certaines taxes. Les ONG humanitaires sont également assujetties à des taxes sur les propriétés louées et sur les salaires. Chaque ONG employant un salarié de nationalité centrafricaine paie au Trésor Public une taxe équivalant à 8 % du salaire brut²⁵ ainsi que des charges salariales. Cependant elles bénéficient d'une exonération de taxes douanières pour l'importation de certains biens. Ainsi, les ONG ayant recours à l'importation de matériel médical ou de produits nutritionnels par exemple, ne payaient pas, ou très peu, de taxe douanière. L'essentiel de la fiscalité centrafricaine étant une fiscalité de porte, les autorités de transition ont tenté en octobre 2014 de remettre en cause cette exonération en suspendant tout avantage fiscal ou douanier pour les ONG internationales²⁶. Cette suspension aurait certes contribué à augmenter les recettes douanières mais en pénalisant des acteurs qui apportent une aide humanitaire à la population centrafricaine que

²³ Les Nations unies et les ONG internationales représentent environ 80 % de l'activité des transitaires de Bangui. Entretien, transitaire, Bangui, juillet 2014.

²⁴ Entretien, responsable de programme RCA au sein d'une ONG, Paris, 15 septembre 2014.

²⁵ Entretien, responsable RCA au sein d'une ONG, échange téléphonique, 22 décembre 2014.

²⁶ Ministère des Finances et du Budget de la République centrafricaine, « Arrêté portant suspension des avantages douaniers et fiscaux accordés aux Organisations Non Gouvernementales (O.N.G) », *Arrêté ministériel n° 407/14/ MFB/ DrR-CAB/ DGDDT*, 10 octobre 2014.

les autorités actuelles ne sont pas capables de fournir. Une intervention de l'ambassade de France à Bangui a permis de préserver l'exonération dont bénéficient les organisations humanitaires.

Force est de reconnaître que le renforcement de la présence humanitaire produit des impacts socio-économiques positifs surtout ressentis à Bangui, en stimulant la demande via des achats locaux et des créations d'emplois.

L'envers du décor : les effets contre-productifs

Poussée inflationniste

Estimé à 5,9 % en 2013²⁷, le taux d'inflation pour l'année 2014 était estimé à environ 11,6 % en moyenne²⁸. En 2014, l'activité céréalière a baissé de plus de 50 % par rapport à 2013, et les prix du mil et l'arachide ont connu une forte hausse dans la capitale, variant entre 30 et 70 %²⁹. À Bambari entre mars et juillet 2014, le prix de la tomate vendue en magasin a augmenté de 127 %, le prix de l'essence et du gazole en provenance du Tchad a été multiplié par deux et le prix du café vendu sur les marchés de la ville est passé de 600 à 2000 Francs CFA. Plus généralement, le prix des produits vendus en magasins à Bambari a augmenté de 50 %, le prix des produits pétroliers tchadiens et soudanais de 80 % et enfin le prix sur les marchés maraîchers de 46 %³⁰. La hausse des prix en Centrafrique est due à plusieurs facteurs dont la présence internationale. D'une part, il y a une inflation saisonnière liée à la période des pluies qui rend impraticable de nombreuses routes du pays et raréfie la production ou l'approvisionnement de certaines denrées. D'autre part, il y a depuis la crise un surcoût sécuritaire. Les pillages, les meurtres de transporteurs musulmans³¹ et les droits de passage demandés par les groupes armés sur les principaux axes routiers ainsi que la fermeture de la frontière tchadienne³² ont conduit

²⁷ Ministère des Affaires Étrangères, « Présentation de la République centrafricaine », *France Diplomatie*, 27 mars 2014.

²⁸ Fonds Monétaire International, « Une mission du FMI et la République centrafricaine s'entendent sur une aide financière au titre de la facilité de crédit rapide », Communiqué de presse n° 14/529(F), 19 novembre 2014.

²⁹ Augmentation comptabilisée entre février et août 2014. Programme alimentaire mondial et Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Rapport spécial : Mission FAO/PAM d'évaluation de la sécurité alimentaire en République centrafricaine », *Ibid*, p 5.

³⁰ Ces données sont issues d'une étude quantitative réalisée par l'ONG Triangle entre mars et juillet 2014 à Bambari.

³¹ Les camionneurs sont, en effet, très souvent musulmans et plusieurs d'entre eux ont été assassinés par les milices anti-balaka, ce qui a provoqué des mouvements de grève et une hausse des salaires.

³² Le président tchadien M. Idriss Deby a pris la décision de fermer la frontière entre le Tchad et la Centrafrique en mai 2014. Cette décision avait pour objectif de limiter au maximum les infiltrations de combattants armés centrafricains au Tchad. « Tchad-Centrafrrique : frontière fermée », *BBC Afrique*, 12 mai 2014.

à une hausse du coût du transport qui s'est répercutée sur les prix. De même, le départ de nombreux commerçants musulmans des villes de l'Ouest de la RCA se traduit par la rareté des produits d'importation comme l'huile³³. Par conséquent, il est difficile d'isoler le facteur « présence internationale » dans cette inflation.

Toutefois, il existe une corrélation entre renforcement de la présence internationale et variation des prix. À Bria et à Bambari, villes d'implantation stratégique pour nombre d'organisations internationales, les prix augmentent plus rapidement qu'en milieu rural. À Bangui où se concentrent la plupart des expatriés, le prix des locations a triplé de 2013 à 2014. À l'inverse, à Birao où très peu d'ONG se sont implantées, l'augmentation des prix a été minime. Dans les villes où le coût de la vie augmente, une partie grandissante de la population locale devient vulnérable. Pour y remédier, les organisations humanitaires et internationales recalculent le *per diem* accordé à tous leurs employés – en moyenne 500 dollars. La population centrafricaine quant à elle n'a aucun moyen de faire face à l'augmentation des prix. Elle doit paradoxalement compter sur une éventuelle augmentation de l'aide alimentaire distribuée par les ONG ou agences onusiennes.

De l'emploi au capital humain : le chaînon manquant

Les emplois créés directement et indirectement par les acteurs de l'aide sont des emplois précaires, comme les jobs de rue (vendeurs de cartes téléphoniques) et ceux qui bénéficient pendant quelques semaines des programmes « *cash for work* ». De ce fait, la durée de vie de ces activités dépend de la durée de vie du projet de l'organisation internationale et/ou de l'économie de l'expatriation. Par ailleurs, le renforcement soudain de l'aide internationale en République centrafricaine peut également avoir des effets non désirés sur le marché de l'emploi. Subissant plusieurs mois d'arriérés de salaires, certains fonctionnaires centrafricains, souvent les plus qualifiés, mettent leurs compétences au profit des nombreuses organisations internationales. L'arrivée de nouveaux employeurs internationaux se traduit par une hausse de la demande et engendre dès lors un effet considérable de distorsion sur le marché de l'emploi. Si la crise venait à durer, le déplacement des fonctionnaires centrafricains vers les employeurs internationaux contredirait les efforts de remise en marche des administrations centrafricaines par les coopérations institutionnelles de l'UE, de la Banque Mondiale et de la France.

³³ Analyse du système de marché de la sous-préfecture de Bossangoa, ACF, janvier 2015.

Par ailleurs, certaines récriminations se font d'ores et déjà entendre à Bangui contre les ONG internationales qui négligeraient la main-d'œuvre centrafricaine au profit d'autres travailleurs humanitaires, notamment africains. Ce ressentiment illustre l'enjeu primordial que représente l'emploi dans une ONG et renvoie à l'insuffisante qualification du personnel centrafricain. Le secteur privé n'échappe pas à ce problème car pour compenser le déficit de personnel qualifié centrafricain, les sociétés étrangères recourent à des cadres africains étrangers. La main-d'œuvre qualifiée manque cruellement dans ce pays où environ une personne sur cinq a quitté sa ville d'origine ou a trouvé refuge au-delà des frontières, et où le système éducatif a été laissé à l'abandon depuis plusieurs décennies par les gouvernements successifs. Pour remédier à l'indisponibilité du personnel médical de base (infirmiers), certaines ONG médicales dispensent des formations *in situ*. Mais cette solution est un pis-aller qui ne suffit pas encore à compenser le déficit criant de personnel dans les centres de santé et a parfois un effet inverse à celui recherché, à savoir le départ des infirmiers nouvellement formés en province vers la capitale pour chercher un meilleur emploi. Ces efforts de formation sont ponctuels et correspondent à la recherche d'une solution immédiate pour un besoin immédiat. Si les ONG créent de l'emploi, elles ne créent pas encore de capital humain, c'est-à-dire une main-d'œuvre dotée de compétences professionnelles solides, ce dont manque cruellement la Centrafrique.

Conclusion

L'aide humanitaire d'urgence est une nécessité en Centrafrique et nul ne peut actuellement dire quand le pays pourrait s'en passer. Mais le travail d'urgence humanitaire ne doit en aucun cas rendre les organisations internationales et ONG aveugles à la complexité des impacts de leur intervention. Malheureusement, dans toute crise, deux temporalités s'opposent : celle de l'action et celle de la réflexion. Plus d'un an après le début de l'intervention internationale en RCA, le temps du retour d'expérience semble venu d'autant plus que de nombreux acteurs internationaux envisagent leur action dans ce pays et la reconstruction post-conflit à long terme. Dans cette perspective, plusieurs pistes de réflexion peuvent déjà être explorées au vu des effets pervers déjà ressentis sur le terrain centrafricain.

Tout d'abord, face à la poussée inflationniste générée entre autres par la hausse de la présence internationale, un suivi attentif des dynamiques économiques est nécessaire. Une étude devrait être entreprise non pas par les ONG, qui doivent se consacrer à la mise en œuvre de leur mandat, mais par les bailleurs de fonds qui disposent des ressources et du recul nécessaires. Une analyse comparée des dynamiques économiques et de la nature de l'inflation peut s'entreprendre en superposant les données économiques recueillies dans les villes avec des niveaux de présence internationale différents. La comparaison des écarts en termes d'augmentation des prix entre les villes de Bangui – centre de la présence étrangère – Bria – ville secondaire où se sont installées plusieurs ONG – et Birao – où il n'y a qu'une seule ONG – permettrait d'avoir une idée globale de l'impact réel de la présence internationale sur l'inflation.

La question de l'emploi et de sa pérennité est plus complexe. Il convient néanmoins de l'aborder de front pour éviter une explosion des emplois précaires liés à la présence internationale, explosion qui serait suivie par une disparition de ces emplois toute aussi brutale après la réduction de la communauté expatriée. Au fur et à mesure de la montée en puissance de l'intervention internationale, des programmes de formation professionnelle devraient être inclus dans les plans d'action des ONG et des bailleurs. Les quelques formations qui existent actuellement seraient ainsi généralisées. Cela contribuerait à améliorer l'employabilité de la main-d'œuvre centrafricaine et à passer de la création d'emplois précaires à la création de capital humain. Dans une seconde étape, les bailleurs devraient songer à financer la remise en fonction d'organismes de

formation professionnelle à Bangui, en ciblant des métiers techniques (plombiers, électriciens, maçons, menuisiers, etc.) qui sont actuellement très demandés. La formation doit se trouver au centre de la stratégie de reconstruction de la RCA qui n'a pas encore été esquissée mais qui sera une nécessité pour les années à venir.

En lien avec cette question, le transfert de compétences devrait d'ores et déjà être envisagé par les ONG internationales. Ces dernières devraient nouer des partenariats avec des ONG centrafricaines pour leur transmettre progressivement leur expertise. Ce partenariat peut évoluer de l'apprentissage au monitoring à distance. Alors que nombre d'ONG internationales n'ont pas de stratégie de sortie, ce genre de programmes constituerait une perspective de sortie qui permettrait d'esquisser une certaine pérennité du travail accompli dans les domaines nutritionnel, agricole ou autre et d'éviter le piège de la substitution. Trop souvent, les ONG prennent en charge la fourniture d'un service d'intérêt collectif sans envisager le passage de relais à un acteur centrafricain. Ce transfert de compétences devrait se généraliser pour permettre à terme une « centrafricanisation » de l'aide, c'est-à-dire une meilleure appropriation des dispositifs d'aide par les acteurs locaux.

Enfin, si dans un premier temps les recettes fiscales doivent être utilisées pour garantir le bon fonctionnement de l'appareil d'État via le paiement des salaires des fonctionnaires, dans un second temps un éventuel surplus fiscal (dans la perspective d'une stabilisation progressive et d'une reprise de l'activité économique) devrait être utilisé pour soutenir la création d'emplois sous forme de commandes publiques.

Il est indéniable que la quête de résultats immédiats peut plonger la communauté internationale dans le court-termisme. Rares sont les occasions pour les acteurs de l'aide de discuter et de partager leurs méthodes et questionnements sur une intervention en cours. Encore plus rare est l'occasion de réunir ces données dans le but d'avoir une vision globale mais précise des succès et défauts de l'action internationale. Pourtant, c'est à travers ce type de travail que la communauté internationale parviendra à améliorer son cadre d'intervention. Cette réflexion est une première étape visant à encourager ce travail, donner certaines pistes et intégrer l'anticipation et l'évaluation dans la démarche d'intervention.

Références

Sources institutionnelles

Agence de Régulation des Télécommunications de Centrafrique, « Fiscalités appliquées aux activités de téléphonie mobile en Centrafrique », Compte rendu de séminaire, février 2013.

Agence Française de Développement, « L'AFD relance ses activités en République Centrafricaine », 26 février 2014.

BAfD, OCDE, PNUD, « République centrafricaine 2014 », *Perspectives économiques en Afrique*, 2014.

Banque de France, « Rapport annuel de la zone franc : Centrafrique », 2010.

Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), « CAR : Humanitarian Dashboard (as of 15 October 2014) », octobre 2014.

Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), « CAR : Humanitarian Dashboard (as of 8 December 2014) », décembre 2014.

Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), « Plan de réponse stratégique 2015. République Centrafricaine », décembre 2014.

Commission européenne, « Surveillance Multisectorielle RCA – Bulletin d'information », juillet 2014.

Commission Européenne, « ECHO Factsheet – Central African Republic », 20 août 2014.

Commission Européenne, « République centrafricaine : fiche info ECHO », décembre 2014.

Conseil de l'Union Européenne, « Décision 2014/775/PESC du Conseil prorogeant la décision 2014/73/PESC relative à une opération militaire de l'Union européenne en République centrafricaine (EUFOR RCA) », 7 novembre 2014.

Fonds Monétaire International, « République centrafricaine. Demande de décaissement au titre de la facilité de crédit et annulation de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit », mai 2014.

Fonds Monétaire International, « Une mission du FMI et la République centrafricaine s'entendent sur une aide financière au titre de la facilité de crédit rapide », Communiqué de presse n° 14/529(F), 19 novembre 2014.

Ministère des Affaires Étrangères de la République française, « Les principaux axes de la politique française d'aide et de relance de notre coopération au développement en RCA », octobre 2014.

Ministère des Affaires Étrangères de la République française, « Présentation de la République centrafricaine », *France Diplomatie*, 27 mars 2014.

Ministère de la Défense de la République française, « Sangaris : Point de situation du 23 octobre », octobre 2014.

Ministère des Finances et du Budget de la République centrafricaine, « Arrêté portant suspension des avantages douaniers et fiscaux accordés aux Organisations Non Gouvernementales (O.N.G) », *Arrêté ministériel n° 407/14/MFB/DrR-CAB/DGDDT*, 10 octobre 2014.

Ministère de la Santé publique, des affaires sociales, de la promotion du genre et de l'action humanitaire de la République centrafricaine, « Directives relatives aux modalités d'applications de la gratuité des soins dans les formations sanitaires publiques et privées à but non lucratif en RCA », Bangui, 11 août 2014.

Programme des Nations unies pour le Développement, « Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience », *Rapport sur le développement humain 2014*, 2014.

Programme des Nations unies pour le Développement, « Note de synthèse : Programme pays pour la RCA (2012-2016) », juin 2012.

Programme alimentaire mondial et Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, « Rapport spécial : mission FAO/PAM d'évaluation de la sécurité alimentaire en République centrafricaine », 29 octobre 2014.

UNHCR, « UNHCR Regional Update 57. 16 May-5 June 2015 », 5 juin 2015.

Union Européenne, « Bêkou : Le nouveau fonds fiduciaire européen pour la République centrafricaine. », Bangui, 13 novembre 2014.

Articles et rapports

Agence Africaine de Presse (APA), « Centrafrique : la Banque mondiale réhabilite les infrastructures de base », 20 août 2014.

BBC Afrique, « Tchad-Centrafrique : frontière fermée », 12 mai 2014.

France 24, « Fuite des musulmans : l'inquiétante hémorragie de la Centrafrique », 21 juillet 2014.

GOURDIN Patrice, « République centrafricaine : géopolitique d'un pays oublié », Diploweb, 1^{er} octobre 2013.

International Crisis Group, *La face cachée du conflit centrafricain*, Briefing Afrique n° 105, 12 décembre 2014.

International Crisis Group, *La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation*, Rapport Afrique n° 219, 17 juin 2014.

International Crisis Group, *Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme*, Rapport Afrique n°215, 1^{er} avril 2014.

International Crisis Group, *Centrafrique : l'intervention de la dernière chance*, Briefing Afrique n° 96, 2 décembre 2013.

International Crisis Group, *République centrafricaine : les urgences de la transition*, Rapport Afrique n° 203, 11 juin 2013.

International Crisis Group, « L'Armée de résistance du Seigneur : échec et mat ? », Rapport Afrique n° 182, 17 novembre 2011.

Jeune Afrique, « Centrafrique : Samba-Panza, dos Santos et les 10 millions de dollars », 1^{er} octobre 2014.

Jeune Afrique, « Centrafrique : nouvelle journée de violences, la Séléka appelle à la démission de Samba-Panza », 9 octobre 2014.

Jeune Afrique, « Centrafrique : la Séléka au bord de l'implosion », 27 octobre 2014.

Le Figaro, « L'ONU déploie sa mission en Centrafrique », 14 septembre 2014.

LESUEUR Thibaud, « République centrafricaine : autopsie d'une crise méconnue », *Politique étrangère*, Institut français des relations internationales, automne 2014.

Médecins Sans Frontières France, « République centrafricaine (RCA) : L'insécurité et la violence remettent en question la capacité de MSF à acheminer son assistance dans le pays », 11 novembre 2014.

New York Times, « Has the World Forgotten the Central African Republic? », 5 novembre 2014.

NIEWIADOWSKI Didier, *Comment sortir de l'imbroglie en République centrafricaine*, Afrilex, 29 août 2014.

Radio France International (RFI) « Le FMI en Centrafrique pour boucler le budget », 11 novembre 2014.

Radio France International (RFI), « Centrafrique : après l'attaque de Boguila, MSF suspend ses activités », 29 avril 2014.

Réseau de recherche sur les opérations de paix, « Historique de l'opération MICOPAX », Université de Montréal, 1^{er} février 2012.

Réseau des Journalistes pour les Droits de l'Homme (RJDH), « Bangui : Le projet de loi de Finances adopté en retard par le CNT », 11 juin 2014.

VIRCOULON Thierry, « RCA : le temps des questions difficiles », *In pursuit of Peace*, International Crisis Group, 4 novembre 2014.