Rapport commandé par l'HPG

Approches collectives de la communication et de l'engagement communautaire en République centrafricaine

Véronique Barbelet

avril 2020

HPG Humanitarian Policy Group

GROUND TRUTH SOLUTIONS

ODI

À propos de l'auteure

Véronique Barbelet est une chercheuse universitaire expert qui travaille avec le Humanitarian Policy Group (HPG) à l'ODI.

Remerciements

L'auteure voudrait remercier les bureaux de l'UNICEF à Bangui, en République centrafricaine, pour leur soutien lors de cette recherche, en particulier Franklin Moliba-Sese, Fabrice Laurentin et Felicien Abama, ainsi que l'équipe de l'UNICEF à Genève, particulièrement Charles Antoine Hofmann et Justus Olielo. La réalisation de ce rapport n'aurait pas été possible sans le travail de Ground Truth Solutions, qui a mené des discussions avec groupes témoin, en particulier Guillaume Pocard, Yanis Koudoufio, Isabelle Leyh et Louisa Seferis. L'auteure a reçu le soutien, les conseils et les retours d'information des membres de l'Initiative pour la communication et l'engagement communautaire, qui composent le comité directeur de l'étude. Le présent rapport a été rendu possible grâce à la participation de nombreuses personnes en République centrafricaine qui ont pris le temps de prendre part à des entretiens et des discussions avec groupes témoins. L'auteure est reconnaissante pour tous les commentaires reçus de la part de pairs évaluateurs, aussi bien externes qu'internes à l'HPG. Ce rapport a profité des révisions expertes de Katie Forsythe et du soutien à la production de Hannah Bass. Merci à Nick Martin pour la conception des infographies de ce rapport.

Ce document a été initialement préparé en anglais par ODI et publié pour la première fois en avril 2020. En cas d'incohérence entre les versions en langue anglaise et cette traduction, la version en langue anglaise prévaut. ODI tient à souligner le travail de Translators without Borders pour la traduction de ce document.

Les lecteurs sont encouragés à reproduire le matériel pour leurs propres publications, tant qu'elles ne sont pas vendues dans un but commercial. L'ODI requiert d'être dûment mentionné et de recevoir une copie de la publication. Pour l'utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de joindre le lien de la ressource originale sur le site internet de l'ODI. Les avis exprimés dans le présent document sont ceux de son/ses auteur.e(s) et ne représentent pas nécessairement ceux de l'ODI ou de nos partenaires.

Ce travail est sous licence CC BY-NC-ND 4.0.

Table des matières

Liste des figures et des encadrés 4

Acronymes 5

1 Introduction 7

1.1 Méthodologie 8

1.2 Définitions 9

1.3 Grandes lignes du compte-rendu 10

2 Approches collectives de RPA en RCA : un aperçu 11

2.1 La genèse de l'approche collective en RCA 11

2.2 Un aperçu de l'approche collective en RCA 14

3 L'approche collective de RPA en RCA : leçons de l'élaboration et des phases précoces 19

3.1 L'utilité d'une approche collective qui complète les approches individuelles 19

3.2 Enseignements sur la conception de l'approche collective de RPA en RCA 22

3.3 Soutien et capacité nécessaires à la mise en œuvre d'approches collectives de RPA 26

3.4 Défis entourant l'approche collective de RPA en RCA 27

4 Conclusion 31

Références 34

Liste des figures et des encadrés

Figures

Figure 1: Chronologie de l'approche collective de RPA en RCA 12

Figure 2: L'approche collective en RCA 14

Figure 3: Déploiement des activités de RPA dans le cadre de l'approche collective en RCA 16

Figure 4: La boucle de rétrointervention dans l'approche collective de RPA en RCA 17

Encadrés

Encadré 1: Les huit indicateurs de perception dans le plan de réponse humanitaire 2020 13

Acronymes

C4D	Communication pour le développement
CDAC Network	Communicating with Disaster Affected Communities Network (Réseau communiquant avec les communautés touchées par des catastrophes)
CEC	Communication et engagement communautaires
CIEC	Communication et initiative d'engagement communautaire
DFID	UK Department for International Development (Département du Royaume-Uni pour le développement international)
DGT	Discussion avec groupe témoin
EHP	Équipe humanitaire du pays
ETC	Emergency Telecommunication Cluster (groupe sectoriel des télécommunications d'urgence)
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge
GRC	Gestion de la relation client
HNO	Humanitarian Needs Overview (Aperçu des besoins humanitaires)
ICCG	Inter-Cluster Coordination Group (Groupe de coordination intersectorielle)
MRR	Mécanisme de réponse rapide
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
PIH	Plan d'intervention humanitaire
RCA	République centrafricaine

RPA	Redevabilité envers les Populations Affectées
S4C	Services pour les communautés
SIDA	Swedish International Development Agency (Agence suédoise de coopération et d'aide au développement international)
STAIT	Senior Transformative Agenda Implementation Team (équipe experte de mise en œuvre d'un programme de transformation)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

1 Introduction

Un nombre croissant d'appels ont été lancés afin d'améliorer la redevabilité envers les populations affectées dans l'action humanitaire, y compris dans les approches collectives de communication et d'engagement communautaire. Lancé lors du Sommet mondial pour l'intervention humanitaire, l'axe de travail 6 du Grand Bargain - une révolution participative - vise à intégrer la participation significative en pratique. Plus récemment, le secteur a commencé à explorer la valeur ajoutée des approches collectives à la communication et à l'engagement communautaire (CEC). Cela vise à assurer une redevabilité plus efficace, qui s'ajoute aux efforts traditionnels de redevabilité des organisations ou spécifiques au secteur (OCHA, 2016).

En janvier 2017, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), la Fédération Internationale de la Croix-Rouge (FICR) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), en coopération avec le secrétariat du CDAC (Communiquant avec les communautés touchées par des catastrophes), ont lancé l'Initiative de communication et d'engagement communautaire (CECI), une initiative mondiale qui a pour but d' « organiser un service collectif pour répondre au besoin d'une approche plus systématique et plus coordonnée de communication et d'engagement communautaire avec les populations touchées » (Réseau CDAC, 2017a: 1). C'est le résultat d'années de convocation et d'engagement du secrétariat du CDAC sur la possibilité d'un modèle de service commun, ainsi qu'une consultation sectorielle d'une année en 2015-2016 menée par UNICEF avec le soutien de la FICR et OCHA et guidée par un groupe de partenaires principaux.[1]

Ce compte-rendu étudie la conception et l'application des approches collectives de CEC en République centrafricaine (RCA) et examine comment celles-ci peuvent être appliquées dans une crise humanitaire complexe liée au conflit.[2] Comme l'IEMP est opérationnel de fraîche date, le présent rapport décrit surtout les principales caractéristiques de l'instrument, la conception des produits et les premières étapes de la mise en œuvre. Ce document fait partie d'une étude plus large commandée par UNICEF au nom du CIEC, qui cherche à identifier des solutions pour résoudre les obstacles et les défis actuels à l'engagement communautaire et qui cherche à démontrer l'utilité ajoutée et les limites des approches collectives. L'objectif de cette étude est d'identifier à travers de nombreuses études de cas des bonnes pratiques qui pourraient être répétées dans d'autres contextes.

En 2020 environ 2,6 millions de personnes auront besoin d'aide humanitaire en RCA (OCHA, 2019a), par rapport à 2,9 millions en 2019 (OCHA, 2018). Une enquête récente sur la perception a dévoilé le fait que les personnes touchées ne trouvent pas que l'aide satisfait leurs

1 Suite aux lacunes dans la réponse au typhon Bopha aux Philippines et aux catastrophes qui ont suivi, le secrétariat de la CDAC a organisé des réunions inter-agences en 2013-2015 sur la possibilité d'un modèle de « service commun » pour soutenir les organisations humanitaires et les clusters. L'objectif était double : fournir collectivement des informations aux personnes concernées et recueillir, regrouper et analyser les réinterventions des communautés afin d'influencer les processus décisionnels aux niveaux stratégique et opérationnel. En avril 2016, l'UNICEF, la FICR et l'OCHA, en coopération avec le CDAC Network, ont organisé un atelier à Genève avec plus de 40 organisations pour définir comment collaborer sur des mécanismes collectifs et les rendre opérationnels. En 2017, le CECI a vu le jour. L'initiative est dirigée par un groupe central : UNICEF, OCHA, FICR et Secrétariat de la CDAC avec un groupe de pilotage plus large composé d'autres membres de la CDAC.

2 L'étude explorera les mêmes questions dans la réponse humanitaire actuelle au conflit du Yémen, dans la réponse de 2018 en Indonésie Sulawesi, dans la réponse de 2019 au cyclone Idai au Mozambique, et dans la réponse actuelle à Ebola en République démocratique du Congo.

besoins de base ou qu'elle n'atteint pas les plus vulnérables, ou que les impressions des personnes touchées sur l'aide ne sont pas prises en compte (Ground Truth Solutions, 2019).[3] Le secteur humanitaire a longtemps lutté pour garantir la redevabilité envers les personnes touchées par des crises majeures comme celle en RCA. En 2017 l'Équipe humanitaire du pays (EHP) en RCA s'est engagée à garantir une redevabilité améliorée envers les personnes touchées à travers la création de dispositifs collectifs.

1.1 Méthodologie

Ce compte-rendu est axé sur l'apprentissage à travers le stade précoce de la mise en œuvre d'une approche collective, plutôt que le stade de développement. Il détaille comment l'approche collective de CEC a vu le jour, les éléments déclencheurs du processus et les perceptions sur la conception actuelle de différents acteurs. L'analyse présente concerne donc la conception et le stade précoce de la mise en œuvre.[4]

La mise en œuvre d'un mécanisme collectif pour la communication et l'engagement communautaire était limitée lors de l'étude et s'est focalisée sur les enquêtes sur la perception plutôt que la mise en œuvre de services communs. En effet un groupe de travail (Working Group de Redevabilité envers les populations affectées (RPA)) responsable pour la conception et le soutien de la mise en œuvre d'une approche collective de communication et d'engagement communautaire aux activités redémarrées en RCA en 2019 après une période d'inactivité à cause d'un manque de ressources humaines et financières fiables.

Ce groupe a développé un message commun rapide pour l'ensemble de la communauté humanitaire pendant les inondations en RCA en octobre et novembre 2019 mais reste encore à mettre en place le plan de services et mécanismes qui constitue l'approche collective de CEC en RCA. Une recommandation préliminaire de cette étude est de poursuivre la documentation de et la réflexion sur la mise en œuvre des approches en RCA dans les mois et les années à venir pour continuer à en tirer des enseignements.

Ce compte-rendu repose sur 19 entrevues clés auprès d'intervenants et cinq discussions de groupe (DG) menées en RCA et à distance en novembre et en décembre 2019. Les entrevues semi-structurées ont été menées avec un représentant du gouvernement et du personnel d'une organisation non gouvernementale (ONG) nationale, des ONG internationales et des agences des Nations Unies (ONU) à Bangui. Les personnes interrogées étaient des gestionnaires de haut niveau dans leurs organisations et la plupart avaient participé dans des structures de coordination humanitaire telles que les groupes sectoriels, l'EHP, le groupe de la coordination intersectorielle et forum ONG. Certaines personnes interrogées avaient participé activement au Working Group de RPA en RCA et avaient contribué directement à la conception et la mise en œuvre de l'approche collective de CEC. D'autres personnes interrogées étaient moins conscientes du Working Group et de l'approche collective, mais peuvent éventuellement devenir partie prenante de l'approche collective. Les personnes interrogées ont été délibérément choisies pour jauger la compréhension et la sensibilisation générale à l'approche collective en RCA. Les taux de réponses aux demandes d'entrevues ont réduit le nombre d'entrevues menées, laissant des écarts considérables dans les perspectives qui auraient pu contribuer davantage à cette analyse, par exemple celles de donateurs et davantage d'acteurs locaux et nationaux.

---

3 Deux enquêtes de perception ont été menées à Bangassou (Mbomou) et Paoua (Ouham Pende) avec 1 403 enquêtes en face à face (786 à Bangassou et 617 à Paoua) avec 751 femmes (54 %) et 652 hommes (46 %). Parmi la population interrogée, on comptait 112 personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) (8 % dans les sites officiels et 19 % en dehors des sites), 449 rapatriés (ex-PDI) (32 %), 297 rapatriés de l'étranger (21 %) et 273 membres de la communauté d'accueil (19 %). Trois cents personnes interrogées se considèrent comme vivant avec un handicap (21 %) (Ground Truth Solutions, 2019).

4 Cette étude a été commandée en partant du principe que l'approche collective en RCA en serait à un stade ultérieur de mise en œuvre. Il a été décidé de poursuivre l'étude malgré les retards dans la mise en œuvre et de se concentrer sur les enseignements à tirer de la phase de conception.

Les DG ont été tenues à Bangassou avec un groupe de PDI (20 femmes et hommes) vivant dans un lieu IDP (Petit Séminaire)[5] et avec quatre groupes composés de personnes des communauté d'accueil et des IDP vivant en dehors des lieux IDP (21 femmes et 22 hommes en totale de DG différents). Un nombre d'études antérieures ont recueilli les perspectives des personnes touchées en RCA par des problèmes de l'aide humanitaire, l'engagement humanitaire et de la communication, ce qui éclaire l'analyse ci-dessous (Internews, 2015 ; ETC Cluster, 2019 ; Ground Truth Solutions, 2019 ; Humanity and Inclusion, 2019). Par conséquent les DG ne visaient pas à devenir exhaustives ou représentatives mais plutôt à servir d'exemple des perspectives sur les problèmes abordés par ce compte-rendu des populations touchées dans un endroit en RCA. Les conclusions des DG aident à raviver et fournir des preuves pour compléter les comptes rendus existants. Les personnes vivant avec un handicap n'étaient pas incluses dans les participants, bien que leur importance fût indiquée dans la méthodologie originale de cette étude. L'équipe de recherche a demandé aux dirigeants communautaires pour que les personnes vivant avec un handicap[6] rejoignent les DG pendant la session de sensibilisation mais cela n'a pas mené à leur participation. Le temps et les ressources ont limité la poursuite de l'engagement avec des organisations spécialisées qui auraient pu garantir la participation de personnes vivant avec un handicap. D'autres défis sont les complication avec la traduction de certains termes associés à l'engagement communautaire en sango et les difficultés de garantir la participation dans les DG à cause des priorités concurrentes. Finalement la réalisation de DG plus étendues a été jugée moins valable compte tenu des progrès limités accomplis jusqu'à ce jour au sujet de la mise en œuvre de l'approche collective.

1.2 Définitions

La discussion de redevabilité au niveau global et politique est remplie d'acronymes et de termes obscurs (voir Iacucci, 2019). De plus un certain nombre de personnes interrogées n'étaient pas suffisamment conscientes de la notion d'une approche collective, comme indiqué dans la section 3.1. Aux fins de ce compte-rendu, l'équipe de recherche a conçu les définitions variées qui suivent et les utilisera au cours de l'étude :

> Une approche collective de CEC est une **initiative plurilatérale** qui englobe l'intervention humanitaire dans son ensemble, plutôt qu'une seule agence ou un seul programme, et se focalise sur **la communication bilatérale** pour fournir des renseignements sur la situation et les services aux communautés touchées, recueillir des renseignements auprès des communautés via rétroaction, perspectives et contributions et boucler la boucle de rétroaction en renseignant les communautés sur la prise en compte de leurs contributions. Le but de l'approche collective de CEC est la **redevabilité améliorée envers** et la **participation** des communautés touchées dans leur propre réponse.

L'approche collective fait référence à l'approche globale adoptée dans une crise, tandis que les mécanismes collectifs ou communs de la CEC font référence aux différentes activités/méthodes adoptées (ex : les enquêtes sur la perception, mécanismes de rétroaction et groupes d'écoute). Ces mécanismes (autrement dit les activités adoptées par une seule organisation) sont considérés collectifs quand ils servent l'intervention humanitaire et/ou sa coordination dans son ensemble et non le mandat d'une seule agence. De tels mécanismes

5 Le jour des IDG, les activités dans les sites de PDI ont obligé le consultant à mélanger le groupe de femmes et d'hommes afin de leur permettre de participer aux activités.

6 L'auteur et les partenaires de recherche espéraient avoir une certaine représentation des personnes handicapées dans les DG et reconnaissent que cela constitue une lacune dans l'étude. L'auteur reconnaît également que les personnes vivant avec un handicap ne constituent pas un groupe homogène et que l'intervention humanitaire doit mieux reconnaître les différents types de handicap, notamment en ce qui concerne l'accessibilité des mécanismes de CEC.

soutiennent une approche collective globale en alimentant l'écoute collective, l'analyse collective et l'intervention collective pour parvenir à un résultat collectif amélioré. Ici l'approche collective ne signifie pas l'agrégation des données d'acteurs différents en utilisant des mécanismes individuels mais rassemble plutôt des outils pour recueillir la rétroaction et des perceptions, communiquer et s'engager avec les communautés, en plus de l'agrégation de l'information recueillie.[7] Les mécanismes CEC peuvent être communs et/ou coordonnés parmi de multiple acteurs mais il n'y a aucune preuve qu'ils mèneront automatiquement à une intervention collective ou contribueront à des résultats collectifs en l'absence d'un engagement envers une approche collective.

L'auteure reconnaît que certaines parties prenantes préfèrent le terme 'communication et engagement communautaire' à 'redevabilité envers les personnes touchées', puisque le premier accentue l'aspect essentiel de la communication dans l'intervention humanitaire plutôt que de se focaliser seulement sur les mécanismes de rétroaction et de plaintes. C'est reconnaître qu'il existe un consensus sur le fait que la CEC sous toutes ses formes contribue à la RPA et que la RPA est un résultat d'une CEC efficace ainsi que d'autres interventions. Cependant le but ultime d'une communication et d'un engagement communautaire systématiques est une redevabilité améliorée envers les personnes touchées, y compris leur participation à la prise de décisions et leur capacité à accéder aux informations sur l'aide et à communiquer avec les acteurs humanitaires. Une première revue de littérature pour la recherche générale a révélé que les différences entres les termes étaient en effet minimes, malgré de nombreux termes faisant référence à la redevabilité envers les personnes touchées. En outre, bien que l'approche collective en RCA concerne le CIEC, il a été décidé de désigner le Working Group comme le groupe de travail sur le RPA, car la RPA est plus largement comprise et utilisée dans le secteur humanitaire. Aux fins de ce compte-rendu on entend par la RPA [8] :

> Les activités qui visent à soutenir la communication bilatérale entre les personnes touchées et les fournisseurs d'aide, les besoins de communication des personnes touchées, les mécanismes de rétroaction, y compris la fermeture de la boucle de rétroaction, et la participation efficace des personnes touchées à la réponse humanitaire, y compris la capacité d'influencer la prise de décision dans le but d'accroître la redevabilité et la participation des personnes touchées.

1.3 Grandes lignes du compte-rendu

Le chapitre 2 fournit un aperçu de l'approche collective de RPA, soulignant sa genèse et son statut actuel ainsi qu'indiquant ses objectives, sa configuration et ses activités. Le chapitre 3 identifie les enseignements clés tirés de la conception et de la mise en œuvre limitée de l'approche collective de RPA jusqu'ici, y compris certains défis dans des contextes tels que la RCA. Le chapitre 4 examine les implications des conclusions pour l'avenir des approches collectives avant de conclure.

---

7 Cette définition peut être controversée - certains acteurs de l'approche collective de la CEC considèrent encore qu'une approche collective est celle où des mécanismes individuels sont regroupés pour prendre des décisions collectives. Par exemple, lorsque les lignes directes des agences individuelles regroupent leurs données pour informer les décisions et interventions collectives. Toutefois, on fait valoir ici que la prochaine étape pour tenir les promesses d'une approche collective est celle où les approches individuelles sont fusionnées pour devenir un mécanisme unique.

8 La définition utilisée par le Comité permanent interorganisations (IASC) est la suivante : « la responsabilité envers les populations touchées est un engagement actif des acteurs et organisations humanitaires à utiliser le pouvoir de manière responsable en tenant compte des personnes qu'ils cherchent à aider, en leur rendant des comptes et en étant tenus de rendre des comptes » (IASC, sans date : 1). La définition proposée dans ce rapport est conforme à l'esprit de cette définition, mais se concentre sur une définition opérationnelle pour clarifier ce qui est inclus dans la RPA.

2 Approches collectives de RPA en RCA : un aperçu

2.1 La genèse de l'approche collective en RCA

La crise humanitaire en RCA est le fruit d'années d'instabilité politique, y compris des coups d'État, depuis son indépendance de la France en 1960. À la fin de 2012 et au début de 2013, des violences intercommunautaires ont éclaté suivant l'insurrection de la Seleka, un groupe armé majoritairement musulman, qui a renversé le gouvernement de François Bozizé en mars 2013. Le ciblage systématique des civils par la Seleka a rapidement conduit à des meurtres par vengeance par les groupes anti-balaka, un groupe armé majoritairement chrétien, transformant le conflit en une guerre intercommunautaire à grande échelle. La sécurité sécuritaire en RCA demeure instable en dépit de changements de gouvernement multiples, d'élections et d'un accord pour la paix signé en février 2019 (ACAPS, 2019b). Les violences intercommunautaires ont augmenté en 2018 et les attaques de l'ex-Seleka et des groupes anti-Balaka ont provoqué le déplacement au moins 50 000 personnes depuis novembre 2018 (ACAPS, 2019a). Dès la fin de 2019, les risques d'une résurgence des tensions religieuses générant des conflits à grande échelle dans le pays (ibid.).

Faire face à la crise humanitaire en RCA est difficile pour diverses raisons. L'accès des acteurs humanitaires aux populations touchées et des populations touchées aux biens et services essentiels est entravé aussi bien par la sécurité que par le manque chronique d'infrastructure et l'infrastructure routière insuffisante. Les ponts aériens (qui apportent de l'aide par avion plutôt que par transport routier) sont souvent nécessaires à cause des fortes pluies saisonnières et des inondations (ACAPS, 2019b). En effet les catastrophes liées aux risques naturels et au changement climatique, telles que les inondations à Bangui en octobre et novembre 2019, aggravent davantage les vies et les moyens de subsistances fragiles déjà touchés par le conflit. En outre des années de sous-développement mènent à de nombreux besoins divers. En effet la RCA était l'avant-dernière (188/189) sur le classement de l'indice de développement humanitaire en 2018 (PNUD, 2018). L'ampleur des besoins est large, toutes régions de la RCA. Selon le plan d'intervention humanitaire (IHP) de la RCA, 2,6 millions de personnes (plus que la moitié de la population) ont besoin d'aide humanitaire en 2020 (OCHA, 2019a) avec plus d'un demi-million de personnes toujours déplacées en juillet 2019 ainsi que plus de 300 000 personnes rapatriées qui ont besoin d'aide et 7000 réfugiés en provenance des pays voisins (OCHA, 2019b).

C'est dans ce contexte qu'une approche collective de CEC, plus tard renommé RPA[9], a été lancée en 2016 par OCHA en RCA, s'appuyant sur les expériences des approches collectives au Népal, en Bangladesh, en Irak et aux Philippines. À la fin de 2015 une mission du Senior Transformative Agenda Implementation Team (STAIT) a conseillé de renforcer la RPA pour améliorer la qualité de l'intervention

9 L'auteur reconnaît que le CEC et la RPA ne sont pas interchangeables. Cependant, en RCA, il a été décidé de renommer le groupe de travail « Groupe de travail sur les CEC » en « Groupe de travail sur la RPA ». Conformément à cette évolution, le présent rapport a adopté la langue utilisée en RCA.

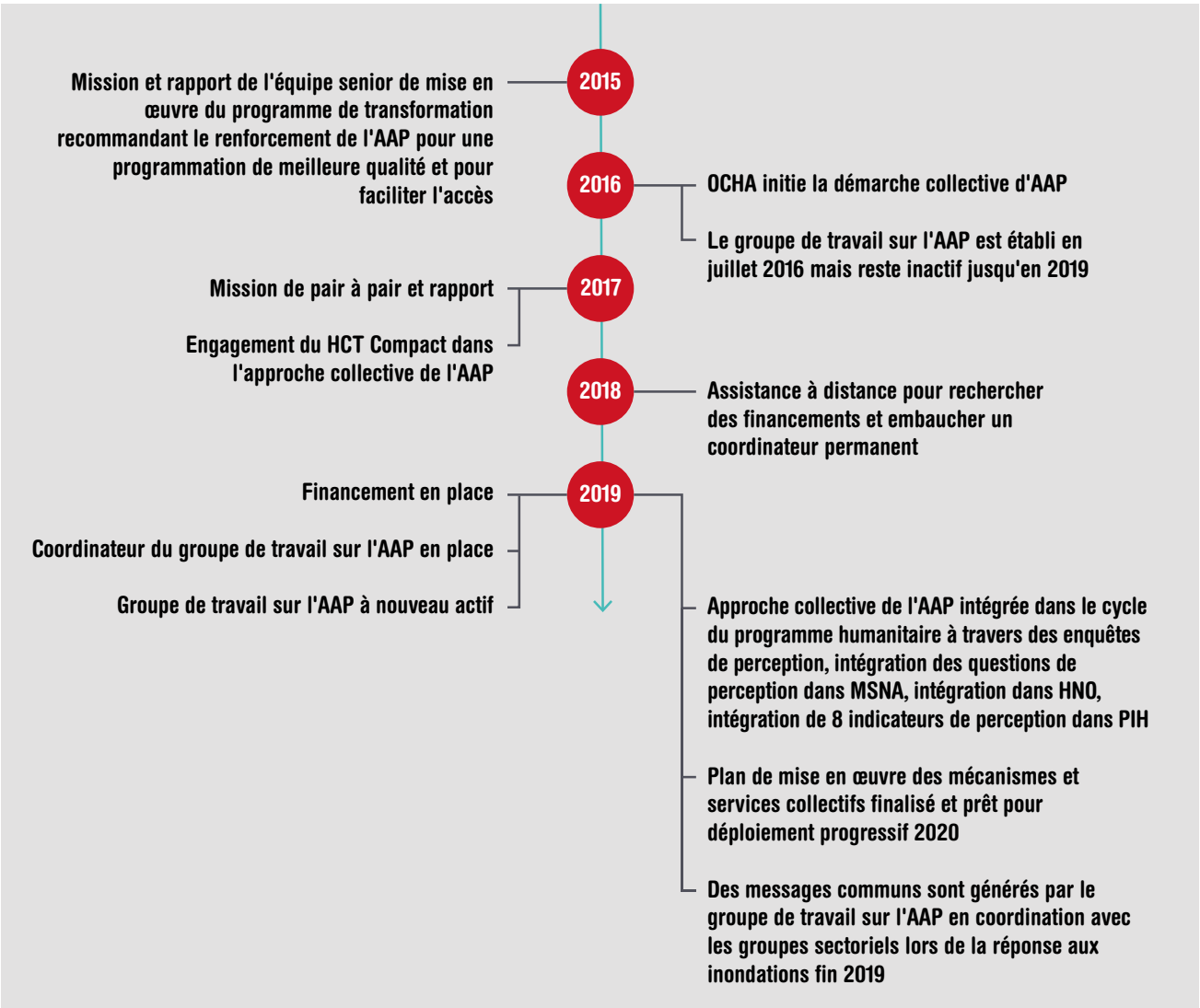
humanitaire et pour faciliter l'accès à travers une meilleure approbation des acteurs humanitaires par les communautés touchées. Cela a conduit à la création du Working Group sur le RPA en juillet 2016 dans le pays.

Lorsque la mission Peer-to-Peer a examiné la réponse humanitaire en RCA en octobre 2017, elle a fait référence à un manque de mécanisme pour assurer une meilleure responsabilité envers les personnes touchées au niveau collectif. Les conclusions du compte-rendu de la mission soulignent :

- les conséquences négatives de manque de financement sur la qualité de l'aide humanitaire et la faible capacité de fournir des interventions d'urgence ;
- le mécontentement de la population touchées qui nuit à l'approbation des acteur humanitaire ; et
- l'effet que ce manque d'approbation a sur l'accès et la sécurité déjà menacées par la précarité générale due aux activités des groupes armés (Peer to Peer Support et IASC, 2018).

Dans le cadre de la mission Peer-to-Peer, l'EHP a adopté une stratégie qui inclut un fort engagement communautaire et un volet de participation à travers la mise en œuvre d'une approche collective de RPA (Peer to Peer Support et IASC, 2018). Cet engagement a été consolidé en octobre 2017 par l'adoption par l'EHP d'un accord avec neuf priorités, dont un engagement à

Figure 1: Chronologie de l'approche collective de RPA en RCA



déployer des mécanismes collectifs de redevabilité envers les personnes touchées :

> Les membres de l'EHP reconnaissent leur redevabilité ultime aux personnes touchées par les désastres et les crises en RCA. Les membres de l'EHP s'engagent à garantir la place centrale des personnes touchées dans toute intervention humanitaire, et la mise en place de mécanismes collectifs pour s'assurer qu'ils soient en mesure de fournir une rétroaction sur leurs propres priorités et préoccupations à propos de l'action humanitaire, et à la prise en compte de ces priorités et préoccupations et qu'elles soient traitées de manière significative dans l'action humanitaire (EHP, 2017 : 3).

Bien que les efforts du Working Group aient commencé en 2016 il y avait des mois d'inactivités à cause de problèmes avec le recrutement d'un coordinateur du Working Group de longue date et un manque de financement. En 2019 le groupe a avancé dans la conception et la préparation du déploiement de mécanismes collectifs mais la mise en œuvre est restée limitée en octobre et novembre 2019 (date de la recherche). En effet le Working Group est actif et fonctionne bien et était capable de développer des messages communs rapides pour les acteurs humanitaires pendant les inondations en octobre et novembre 2019 mais doit encore déployer des services et mécanismes dans les régions critiques touchées par les conflits et les déplacements internes. Leurs principales activités en 2019 se focalisaient sur la finalisation du plan de mise en œuvre, sur la réalisation d'enquêtes de perception pour renseigner le Humanitarian Needs Overview (HNO) et le PIH pour 2020, sur l'introduction de questions de perception dans les évaluations des besoins multisectoriels, ainsi que sur le développement et l'intégration fructueuse des huit indicateurs de perception dans le PIH (voir le tableau 1).

Le Working Group de RPA a finalisé des plans pour s'appuyer sur les activités de Ground Truth Solutions et REACH et pour commencer la mise en œuvre d'autres mécanismes et de services qui constituent l'approche collective. La mise en œuvre commencera en 2020 à travers une approche progressive focalisée sur un lieu (Bria). Pour soutenir le déploiement des activités le Working Group de RPA se focalisera sur l'engagement et la communication élargis sur l'approche collective avec le but d'identifier les points focaux dans chaque organisation et groupe sectoriel. L'approche progressive visera à donner des leçons tirées de chaque phase pour en informer la prochaine, et pour améliorer la mise en œuvre au fur et à mesure du développement des mécanismes. Le suivi continu des perceptions et l'analyse des tendances à partir de données recueillies par les mécanismes et les services collectifs continueront à renseigner l'intervention humanitaire en 2020, ainsi que les activités du Working Group RPA.

Encadré 1: Les huit indicateurs de perception dans le plan de réponse humanitaire 2020

1. Pourcentage de personnes touchées qui pensent que l'aide reçue couvre leurs besoins les plus essentiels.
2. Pourcentage de personnes touchées qui perçoivent que l'aide arrive quand elles en ont besoin.
3. Pourcentage des personnes touchées qui pensent que l'aide atteint ceux qui en ont le plus besoin.
4. Pourcentage de personnes touchées qui pensent que l'aide reçue leur permet d'améliorer leurs conditions de vie.
5. Pourcentage de personnes déplacées qui pensent que l'aide reçue couvre leurs besoins les plus essentiels.
6. Pourcentage de personnes touchées qui se sentent en sécurité lorsqu'elles accèdent à l'aide humanitaire.
7. Pourcentage de personnes affectées qui pensent que les acteurs humanitaires les traitent avec respect.
8. Pourcentage de personnes concernées qui savent comment se plaindre et donner un retour d'information.

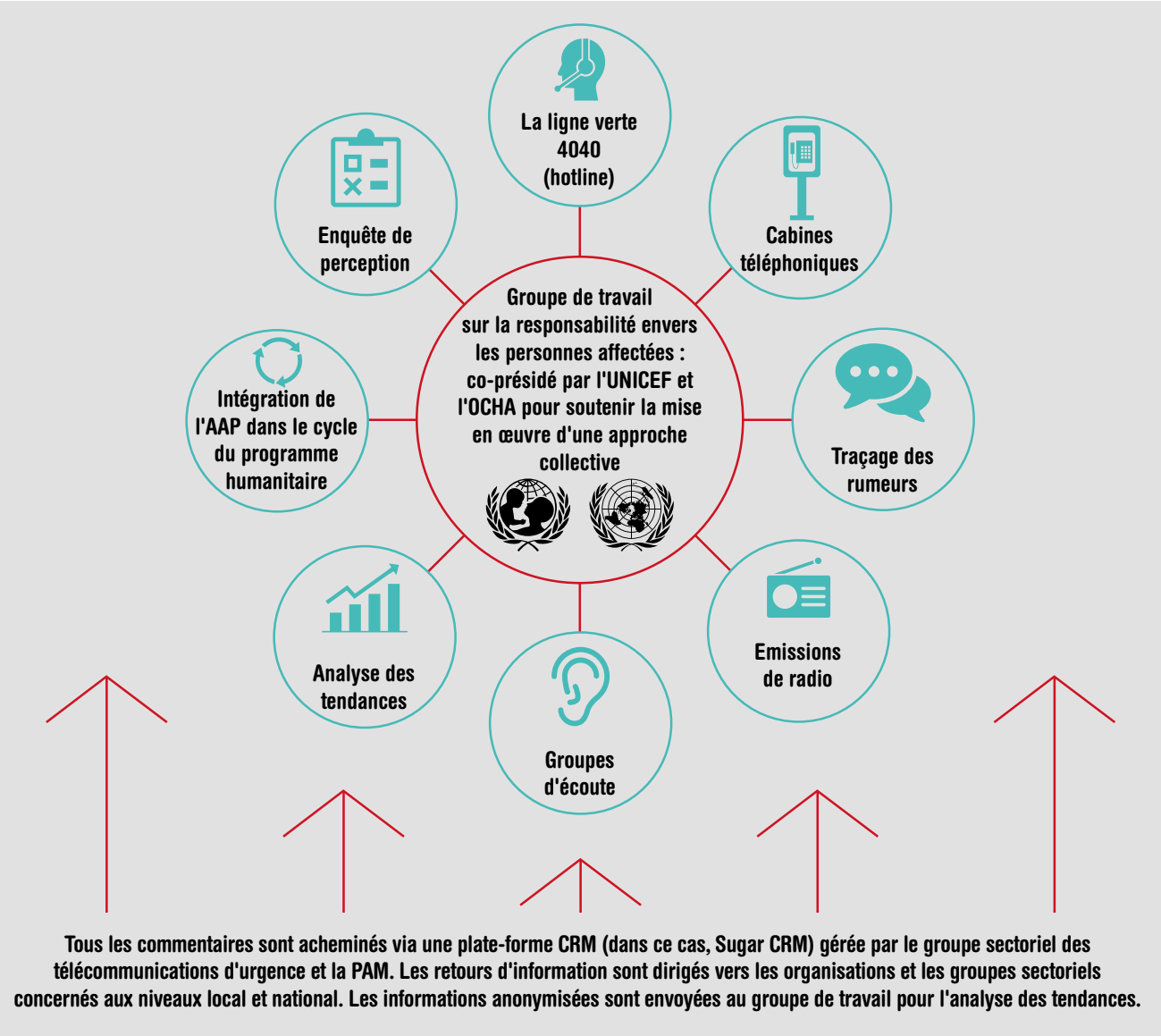
Source : OCHA (2019a)

2.2 Un aperçu de l'approche collective en RCA

L'approche collective de RPA en RCA a deux objectifs principaux. Premièrement elle vise à « améliorer la qualité de l'intervention humanitaire et à [...] devenir plus redevable envers les personnes touchées » (aucun auteur, 2017 : 6). Deuxièmement, dans le cadre des objectifs généraux de la communauté humanitaire, elle prévoit d'améliorer l'accès humanitaire en informant 'les stratégies d'accès fondées sur l'approbation qui ont besoin d'une compréhension solide et à jour des perceptions communautaire' (ibid.). L'approche collective vise à atteindre cet objectif en assurant le retour d'information (via la boucle de rétroaction) aux acteurs humanitaires afin d'adapter l'intervention et la programmation humanitaire (voir figure 2 ; Working Group AA, 2019).

L'approche collective en RCA est fondée sur l'accord EHP indiqué ci-dessus qui fournit une adhésion stratégique de haut niveau et un engagement à la nature collective de l'approche de RPA. Le Working Group de RPA est responsable pour la mise en œuvre de l'approche collective (voir figure 2) et est soutenu par un coordinateur à plein temps hébergé chez l'UNICEF et financé par le UK Department for International Development (DFID) (au départ à travers les fonds communs de pays) et la Swedish

Figure 2: L'approche collective en RCA



International Development Agency (SIDA),[10] canalisée pas UNICEF. Le Working Group de RPA est co-dirigé par OCHA et UNICEF. Il est positionné au niveau de l'Inter-Cluster Coordination Group (ICCG) et rend compte au ICCG. L'objectif du Working Group est de mettre en œuvre des activités et des services qui soutiennent l'adaptation de programmes et de réponses fondés sur la rétroaction provenant de personnes touchées dans l'ensemble d'une intervention (Working Group RPA, 2019). Ceux-ci comprennent :

1. Assurer la mise en œuvre et le suivi des activités collectives pour l'engagement communautaire et la redevabilité envers les personnes touchées.
2. Produire des analyses régulières de rétroaction et de plaintes des personnes touchées afin d'identifier les tendances sur les niveaux de satisfaction, les besoins prioritaires et des rumeurs. C'est avec l'objectif d'améliorer et adapter les interventions et l'aide humanitaire.
3. Conseiller les partenaires, le ICCG et l'EHP sur les actions à prendre à la suite des rétroactions, plaintes et rumeurs provenant de personnes touchées.
4. Assurer l'inclusion de redevabilité dans le cycle de programmation humanitaire et dans l'intervention humanitaire, y compris les évaluations des besoins, les produits de communications et la surveillance.

L'approche collective en RCA est composée de multiples mécanismes qui fournissent, recueillent et analysent les renseignements de la part de personnes touchées à travers un seul système de gestion de l'information, qui devrait permettre une réponse systématique aux rétroactions et aux plaintes et des analyses de tendances pour éclairer l'adaptation de l'intervention humanitaire dans son ensemble (voir figure 2). Les activités seront prioritairement mises en œuvre dans des zones où les besoins sont les plus urgents : Bria, Bangassou, Alindao, Bambari, Kagabandoro, Paoua et le troisième arrondissement de Bangui (voir figure 3).

La gamme complète d'activités [11] (figure 2) à mettre en œuvre en RCA sous les auspices de l'approche collective de RPA comprend :

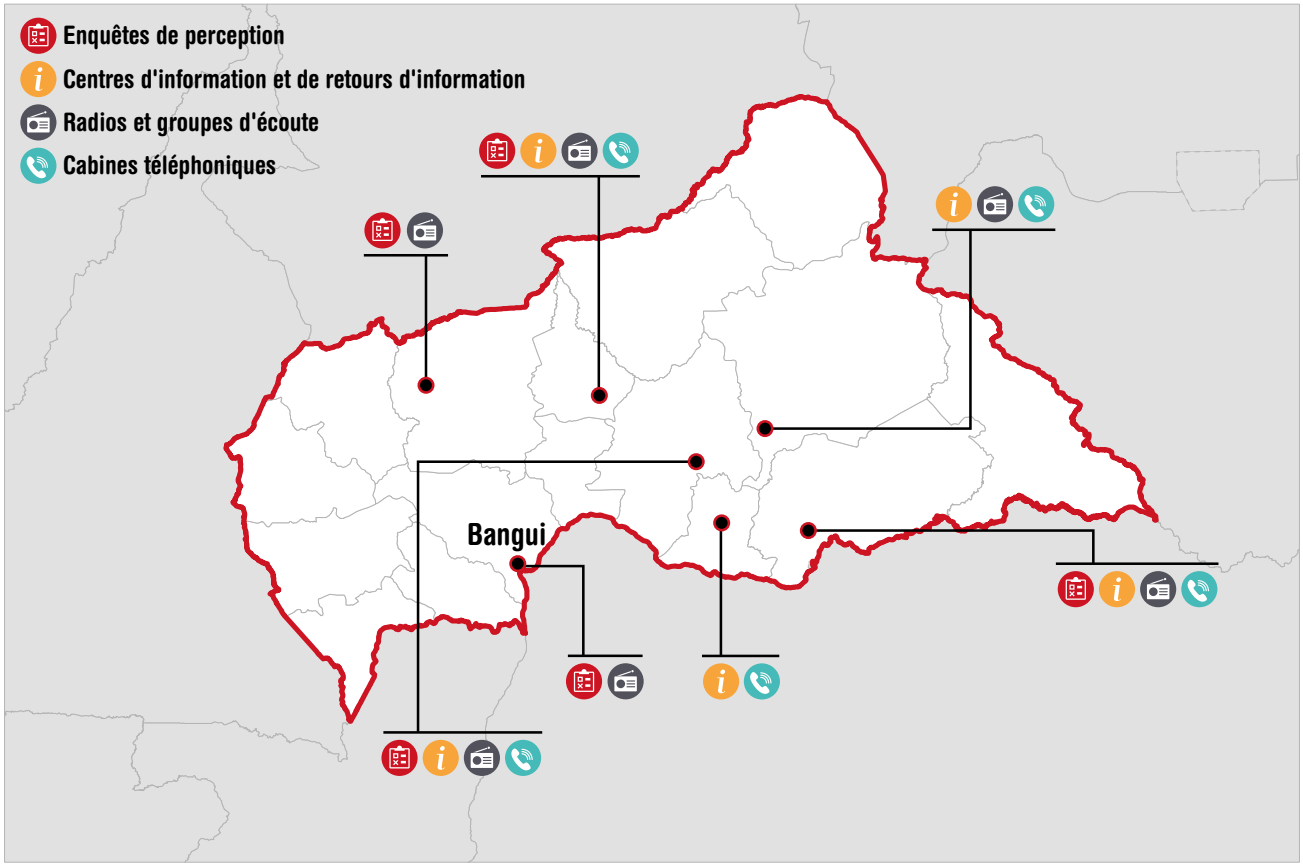
- Une plate-forme de gestion de la relation client (GRC) (dans ce cas, GRC Sugar) gérée par l'ETC Cluster et PAM. Toute rétroaction est canalisée et dirigée vers cette plate-forme vers les organisations individuelles pertinentes et les groupes sectoriels (au niveau local et national) et alimentera [12]de l'information facilement gérable, anonymisée (et confidentielle) au Working Group RPA pour analyser les tendances (voir figure 4).
- Un système de billetterie lié à la plate-forme GRC qui permet aux individus de donner suite à leur rétroaction et leurs plaintes faites à travers d'une des voies indiquées ci-dessous. Le système est destiné à assurer la confidentialité des plaintes et de la rétroaction.
- Les centres de renseignements et de rétroactions, prioritairement les sites PDI avec des équipes mobiles pour assurer les possibilités de l'engagement en personne,

10 L'approche collective de RPA est financée de plusieurs façons. L'UNICEF gère les fonds pour soutenir le rôle du coordinateur, tandis que le travail du groupe de travail de RPA et certains des mécanismes sont gérés directement par le DFID et l'ASDI. Une partie de ce financement provient du Fonds commun basé dans le pays et une autre directement des donateurs de l'UNICEF. En outre, les organisations chargées de la mise en œuvre des mécanismes et services collectifs dans le cadre de l'approche collective ont également collecté des fonds et fourni des ressources. Par exemple, le Programme alimentaire mondial (PAM), en tant que chef du groupe des télécommunications d'urgence (ETC Cluster), a fourni le logiciel Sugar CRM qui gère les informations, grâce à des fonds du siège et financera la mise en place de cabines téléphoniques.

11 L'auteur reconnaît que cette liste est ambitieuse. La nécessité de donner la priorité à ces activités dans le plan de mise en œuvre n'a pas été soulevée au cours de l'étude. Nombre de ces activités sont liées entre elles et s'appuient les unes sur les autres. Un certain nombre d'entre elles sont déjà en cours et doivent être étendues ou élargies pour s'inscrire dans le cadre de l'approche collective.

12 Quelques répondants, en particulier ceux qui se concentrent sur la protection, s'inquiètent de la question de la protection et du partage des données dans l'approche collective. Il est trop tôt pour dire si le système mis en place par la plateforme Sugar CRM répondra à ces préoccupations.

Figure 3: Déploiement des activités de RPA dans le cadre de l'approche collective en RCA

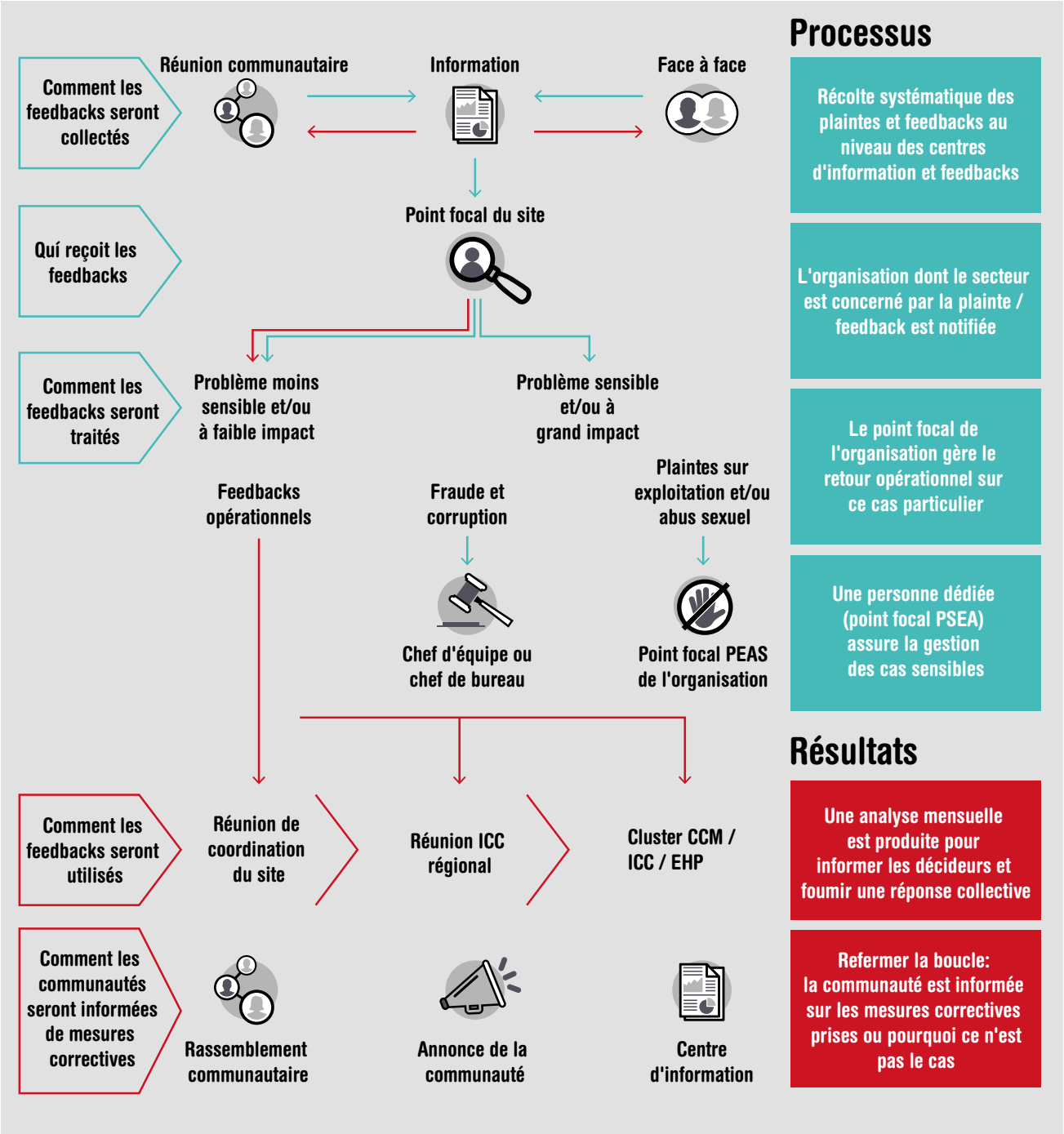


Remarque : les données de cette carte étaient à jour au moment de la rédaction.
Source : Groupe de travail RCA sur la RPA

avec le but de fournir des renseignements et des messages communs, ainsi que de recueillir les rétroactions et les plaintes à travers l'engagement des dirigeants communautaires par exemple.

- L'extension d'une hotline, la Ligne verte 4040, actuellement gérée par le conseil danois pour les réfugiés au nom du groupe sectoriel pour la protection. Cela va au-delà de la focalisation actuelle sur les comptes rendus sur la protection pour permettre la fourniture de renseignements ainsi qu'une voie pour les rétroactions et les plaintes.
- Les cabines téléphoniques déployées par le groupe sectoriel ETC pour répondre aux besoins de communication des personnes touchées (pour communiquer avec les membres de la famille à l'étranger, par exemple) en offrant un accès gratuit à un téléphone et en permettant un meilleur accès à la ligne d'assistance en cas de besoin.
- La suivi et la gestion de rumeurs actuellement prévus par Finn Church Aid.
- Des programmes radio, y compris les radios mobiles, pour mieux soutenir la diffusion d'informations. Ils permettront également de fermer la boucle de rétroaction en utilisant les tendances de rétroaction, les enquêtes de perception et le suivi des rumeurs pour informer les programmes radio - ceci doit être mis en œuvre par le Réseau des Journalistes des Droits de l'Homme.
- Les groupes d'écoute pour écouter les programmes radio et pour examiner les rétroactions des programmes.
- L'analyse de tendances menée par le Working Group RPA fondée sur les renseignements contenus dans la plate-forme GRC et les enquêtes de perception de Ground Truth Solutions. Ceux-ci fourniront les informations nécessaires au coordinateur humanitaire et à l'EHP pour adapter l'intervention humanitaire et pour garantir la

Figure 4: La boucle de rétrointervention dans l'approche collective de RPA en RCA



Source : adapté de OCHA (2019a)

capacité des personnes touchées à influencer la prise de décisions.

- L'intégration de RPA dans le HNO et le PIH avec des questions standards RPA dans une analyse multi-sectorielle des besoins menée par REACH avec le soutien de Ground Truth Solutions. Cette intégration se fera également par le biais d'enquêtes de perception menées par Ground Truth Solutions dans le cadre du cycle du programme humanitaire et de l'élaboration de huit indicateurs de perception dans le cadre du HRP (voir le tableau 1).
- Le suivi persistant (par le biais d'enquêtes de perception) des progrès de Ground Truth Solutions vers les huit indicateurs

de perception du HRP ; La mise à disposition de retour d'information aux acteurs humanitaires pour améliorer la programmation en fonction des points de vue, des perceptions et des rétroactions des bénéficiaires de l'aide. Ground Truth Solutions retourne aussi auprès des communautés pour mener des réunions communautaires afin de mener des discussions sur les conclusions ainsi que de recueillir des recommandations pour améliorer les programmes humanitaires.

3 L'approche collective de RPA en RCA : leçons de l'élaboration et des phases précoces

3.1 L'utilité d'une approche collective qui complète les approches individuelles

Malgré sa courte durée et sa mise en œuvre limitée en octobre et novembre 2019, la phase de conception a déjà conduit plusieurs acteurs à comprendre la valeur ajoutée d'une approche collective de RPA. Quelques répondants (acteurs de l'aide) ont estimé que la principale valeur ajoutée de l'approche est qu'elle résout le problème collectif. Cela contraste avec les approches individuelles qui, de l'avis général, ne pouvaient pas renseigner l'intervention, la stratégie et l'orientation collective. Les approches individuelles de RPA ont tendance à se focaliser uniquement sur le travail d'une seule organisation, à être utilisées uniquement par cette organisation et pour renseigner la programmation de cette organisation. Les approches collectives se préoccupent en revanche de l'ensemble des programmes humanitaires d'un pays, sont intersectorielles et sont utilisées par l'ensemble de la communauté humanitaire pour éclairer l'intervention. De la même manière qu'une approche individuelle ne peut pas renseigner une intervention collective, une approche collective peut ne pas être suffisante pour renseigner l'intervention individuelle. En ce sens, l'approche collective de RPA est considérée comme complémentaire des approches individuelles (plutôt que de fonctionner en opposition) ; c'est-à-dire que ses buts et objectifs sont différents car elle vise à résoudre un problème collectif et à contribuer à des résultats collectifs. Ainsi, la majorité des personnes interrogées ont estimé que la principale valeur ajoutée de l'approche collective de RPA, telle que prévue en RCA, était d'assurer que la communauté humanitaire était sur la même longueur d'onde et capable de prendre des décisions stratégiques au plus haut niveau sur la base des informations recueillies.

Certains répondants ont mentionné que la valeur de l'approche collective était son rapport coût-efficacité. Néanmoins, il n'est pas clair ce que cela pourrait signifier en pratique, étant donné que l'approche collective de RPA est un complément, non un remplacement, des approches individuelles. Au lieu de cela, l'étude suggère que la rentabilité et le rapport coût-efficacité de l'approche collective est dans sa capacité à mettre en place un large éventail de mécanismes et de services qui alimentent un seul système d'information. Alors que les approches individuelles de RPA tendent à se concentrer sur une forme de communication ou un canal d'interaction, des approches collectives peuvent combiner plusieurs mécanismes, permettant une approche plus holistique de RPA. Une approche collective est potentiellement plus inclusive de toutes les personnes affectées par la crise car elle offre des moyens de contourner les problèmes d'accès, par exemple, pour les personnes vivant

avec un handicap physique ou celles qui ne peuvent pas accéder à un téléphone portable afin d'appeler une ligne d'assistance, tout en réduisant la charge sur les communautés. Les différents mécanismes qui seront mis en œuvre en RCA impliquent également un éventail de moyens de communication passive et proactive avec des communautés affectées, assurant ainsi potentiellement des meilleurs niveaux de participation des personnes affectées et une portée plus systématique.

Les répondants ont également reconnu la valeur d'avoir une approche multisectorielle, en opposition des mécanismes axés uniquement sur un secteur, comme la protection. Quelques répondants ont également estimé qu'une valeur supplémentaire de l'approche collective de RPA était l'indépendance de l'implication des organisations, ce qui pourrait permettre un retour d'informations plus honnête de la part des personnes affectées ainsi que soutenir un engagement collectif à accepter un retour d'informations négatif.

Alors que les approches collectives de RPA sont considérées par les répondants comme complémentaires des approches individuelles, ils ont souligné le manque de mécanismes individuels pour la RPA en RCA. Par exemple, les personnes interrogées considèrent que l'approche collective rappelle la nécessité d'une RPA plus forte et plus systématique au niveau des organisations individuelles. Une approche collective ne devrait pas supplanter des approches individuelles ; les deux doivent être présentes.

Enfin, les répondants ont reconnu le lien entre l'approche collective de RPA et une amélioration globale de la qualité de l'aide. Ceci, à son tour, favorise une meilleure acceptation des acteurs humanitaires par les communautés et, en fin de compte, un meilleur accès humanitaire. En effet, ce lien est fortement établi en RCA suite à la mission STAIT en 2015 et à la mission Peer-to-Peer en 2017, où les rapports des missions ont appelé à une plus grande responsabilité pour traiter les problèmes de qualité de la réponse et le défi important d'accès rencontré par les humanitaires en RCA. En établissant ce lien, les acteurs humanitaires en RCA pourraient fournir des preuves supplémentaires de la validité opérationnelle de RPA, au-delà de sa valeur éthique et morale. De futurs suivi et évaluation devraient examiner cette question plus avant.

Par le biais des DGT, les personnes affectées ont noté qu'une approche collective de RPA a de la valeur tant qu'elle est complémentaire des approches individuelles fortes. Lorsqu'on leur a demandé de commenter directement la qualité des mécanismes de communication et d'engagement communautaire existants, toutes les discussions de groupe témoin ont souligné que les mécanismes actuels étaient jugés satisfaisants en termes de capacité des personnes à assister aux réunions communautaires, à recevoir des informations des fournisseurs d'aide (même si elles sont retardées et déformées) et à permettre une certaine communication avec les fournisseurs d'aide. Toutefois, plusieurs défis ont été soulevés en réponse à d'autres questions, en particulier :

- des mécanismes actuels reposent sur des chefs de communauté qui peuvent ou non assister régulièrement à des réunions avec les humanitaires, ce qui fait que certaines communautés n'ont pas accès aux informations ;
- des informations peuvent être mal interprétées et déformées lorsqu'elles sont relayées à la communauté ;
- des informations peuvent être retardées ;
- un retour d'informations ne se traduit pas toujours par une intervention ou une réponse ;
- l'absence d'un mécanisme permettant aux membres de la communauté de communiquer directement avec les acteurs humanitaires sans passer par les dirigeants de la communauté ;
- un manque de mécanismes de dépôt de plaintes mis en place de la part des organisations individuelles ;
- la méconnaissance des mécanismes de dépôt de plaintes existants ; et
- les processus et des mécanismes permettant de porter plainte et de donner un retour d'informations devraient être clarifiés et simplifiés.

Seul le groupe de réflexion composé des PDI vivant dans des sites de PDI a estimé qu'un mécanisme commun de communication et

d'engagement communautaire pour toutes les organisations humanitaires serait une bonne solution car, selon ses membres, il permettrait à la communauté des PDI d'avoir une emprise permanente sur la communauté humanitaire. Pour ce groupe, un mécanisme collectif potentiellement positif serait de disposer d'un canal de communication simple et fiable. Cependant, d'autres groupes de réflexion n'étaient pas d'accord avec cela. Les quatre autres groupes (qui comprennent des PDI vivant en dehors des sites et les personnes des communautés d'accueil) ont estimé que chaque organisation devrait établir sa propre approche à la RPA. Selon un groupe, des approches individuelles permettraient aux gens de comprendre plus distinctement les mandats et les messages des organisations, et d'éviter la confusion avec les différents programmes. Cependant, tous les groupes de réflexion ont demandé une meilleure coordination entre les organisations de leur localité afin d'éviter que les informations soient déformées ou confuses. Un groupe de réflexion a estimé que la coordination entre les organisations fonctionnait très bien sous la direction de l'OCHA. Cela réitère la nature complémentaire des approches individuelles et collectives de RPA, où des outils et des canaux communs devraient être mis en œuvre, néanmoins, les organisations individuelles doivent assurer un engagement individuel fort avec les communautés.

Plus généralement, les DG ont réitéré les préférences des communautés déjà mises en évidence dans les évaluations existantes (Internews, 2015 ; ETC Cluster, 2019 ; Ground Truth Solutions, 2019 ; Humanity and Inclusion, 2019 ; OCHA, 2019a ; 2019b) :

- la nécessité de diversifier les sources des informations, notamment par des rencontres en présentiel ;
- le rôle central des chefs de communauté dans la transmissions d'informations et la communication avec les acteurs humanitaires. Cela implique que les chefs de communauté convoquent la communauté et organisent des réunions, mais il est également nécessaire de diversifier les canaux d'information ; parfois les communautés se méfient de leurs chefs ;
- la préférence pour la radio comme moyen de communication pour certaines personnes, soulignant la nécessité de réhabiliter le réseau radio à Bangassou.

Cela réitère la nécessité de disposer de multiples canaux de communication et d'engagement entre les personnes affectées et les acteurs humanitaires.

La plupart des groupes de réflexion ont estimé que les mécanismes actuels de RPA étaient inclusifs. Le groupe de réflexion du site de PDI a toutefois souligné que les personnes âgées, les personnes en situation de handicap et les populations minoritaires telles que les Peuhls n'étaient pas toujours effectivement incluses dans les réunions et les processus de consultation communautaires et étaient donc délaissées. Un groupe de réflexion a estimé que sans canaux de communication directs (et l'utilisation exclusive des chefs de communauté comme canal), le monopole de la formulation des plaintes revient aux chefs de communauté, ajoutant que tous les membres de la communauté n'ont pas la même capacité ou le même courage pour déposer une plainte.

Les points de vue des personnes affectées appellent clairement à une plus grande coordination, ce qu'une approche collective pourrait permettre. Cela réitère la nécessité pour chaque organisation d'avoir de solides pratiques de RPA au niveau individuel et souligne les défis existants autour de RPA dans la réponse humanitaire en RCA. Enfin, ces perspectives renforcent la nécessité d'assurer une diversification des canaux de communication. Bien que la communication via les dirigeants communautaires et des radios soient cruciales, ils soulignent également le manque de canaux de communication directs entre les communautés et les acteurs humanitaires. Les approches collectives doivent garantir que la combinaison de canaux qu'elles choisissent permet aux communautés de communiquer et de traiter des plaintes directement avec des agences humanitaires sans avoir à compter uniquement sur leurs dirigeants.

3.2 Enseignements sur la conception de l'approche collective de RPA en RCA

3.2.1 Une approche descendante fondée sur des preuves concrètes

Il ne fait pas de doute que l'approche collective de RPA en RCA est le résultat d'une approche plutôt descendante. Elle a été conduite par des processus de réforme du secteur humanitaire, tels que Transformative Agenda et le renforcement du leadership humanitaire dans la réponse aux crises. Elle a été déclenchée par des missions et des évaluations internationales qui ont appelé à un renforcement de RPA par une approche collective. Toutefois, si sa conception s'est inspirée des expériences mondiales, un certain nombre d'évaluations participatives sur le terrain ont grandement influencé les détails de l'approche collective de RPA.

En effet, le travail du groupe de travail de RPA a été facilité par les évaluations menées par divers acteurs. Ces évaluations ont éclairé la conception de l'approche collective et les décisions sur quels mécanismes et services collectifs devraient être mis en place. Cela devrait accroître l'efficacité et l'inclusivité de l'approche collective et signifier qu'elle est bien adaptée au contexte de la RCA (Internews, 2015 ; ETC Cluster, 2019 ; Ground Truth Solutions, 2019 ; Humanity and Inclusion, 2019).

La nécessité de déployer différents types de canaux d'information et de communication par le biais de l'approche collective en RCA est le résultat du manque d'infrastructures en RCA, telles que la couverture radio, téléphonique et réseau (voir Internews, 2015 ; ETC Cluster, 2019), mais elle reflète également les meilleures pratiques (c'est-à-dire le déploiement de différents types de canaux d'information et de communication). Il fallait examiner attentivement des différents canaux à utiliser dans le contexte de la RCA. Au-delà des enquêtes de perception menées par Ground Truth Solutions et des réponses aux questions standards de RPA dans l'évaluation des besoins multisectoriels menée par REACH, trois études principales ont été essentielles pour déterminer les activités à inclure dans l'approche collective. Tout d'abord, en 2015, Internews a mené une enquête sur les médias et l'information, représentative au niveau national, qui comprenait la première enquête d'audience de ce type à être menée en RCA (Internews, 2015). L'une des conclusions importantes de cette étude est la suivante : moins d'un tiers des personnes interrogées utilisent un téléphone portable pour échanger des SMS. Seuls 0,3 % considèrent les SMS comme leur principale source d'information. Seuls deux tiers des utilisateurs de SMS pensent que les SMS sont une solution adéquate pour fournir des informations (Internews, 2015 : iii).

Deuxièmement, dans le cadre de son travail Services for Communities (S4C), ETC Cluster a mené une étude visant à identifier les informations les plus importantes pour les communautés des PDI et à comprendre si et comment elles accèdent aux informations, les moyens technologiques de communication et d'information disponibles pour les communautés, et les difficultés d'accès aux informations. L'une des conclusions importantes était que ''l'accès et l'intérêt des femmes pour l'écoute de la radio sont nettement inférieurs à ceux des hommes et que les femmes sont plus susceptibles de compter sur la réception de nouvelles de la part des membres masculins de la communauté'' (ETC Cluster, 2019 : 11). L'évaluation souligne également que, si ''les chefs de communauté sont une source d'information essentielle sur l'assistance aux personnes affectées, [...] le flux de communication entre les communautés et les dirigeants [n'est] pas toujours fiable ou cohérent'' (ETC Cluster, 2019 : 8).

Troisièmement, en 2019, Humanity and Inclusion a mené une évaluation axée sur les personnes vivant avec un handicap afin de comprendre les obstacles qu'elles rencontrent pour accéder aux informations et communiquer avec les acteurs humanitaires. L'évaluation a révélé que les canaux de communication préférés des personnes handicapées étaient les chefs de quartier et de communauté (69,4 %), suivis des organisations pour personnes handicapées (39,3 %), puis du personnel humanitaire (32,5 %) (Humanity and Inclusion, 2019).

Cependant, plus de travail pourrait être effectué afin de comprendre où les communautés accèdent aux informations en général. Un

élément non mentionné dans les évaluations existantes est l'utilisation des lieux de culte comme points d'information. Trois des cinq DGT ont indiqué qu'il s'agissait de lieux importants où les gens pouvaient trouver des informations. Un autre élément peu répandu dans les évaluations existantes est l'appel lancé par les communautés pour désigner un point focal d'information et de communication dans chaque communauté ou quartier afin de faciliter la communication à double sens avec la communauté humanitaire.

3.2.2 Compromis d'une adhésion limitée du groupe de travail

Bien que techniquement ouvert à un grand nombre de membres, le groupe de travail sur la RPA a eu une composition restreinte en 2019. Il y a des avantages et des inconvénients à cette approche. D'une part, le nombre limité de membres a permis de se concentrer sur des conversations techniques sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre une approche collective de RPA. Dans ce cadre, elle s'est appuyée sur les capacités existantes et sur le travail déjà accompli par les organisations nationales et internationales. D'autre part, l'engagement plus large a été limité, ce qui pourrait avoir un impact sur l'adhésion future à l'approche collective. Une composition plus restreinte du groupe de travail est toutefois la meilleure façon de s'assurer que le groupe de travail reste orienté vers les tâches à accomplir, tant que la composition est diversifiée. Un engagement plus large peut être assuré par d'autres moyens que l'adhésion au groupe de travail.

L'adhésion au groupe de travail est actuellement ouverte aux agents de RPA, aux agents de suivi et d'évaluation des ONG internationales, locales et nationales et des agences des Nations unies, ainsi qu'à des rôles similaires au sein du gouvernement, des associations de médias, des associations de jeunes, des organisations de la société civile et dans le secteur privé. Parmi les membres actifs, on compte les organisations les plus impliquées dans la mise en œuvre d'un ou plusieurs services collectifs, comme le Conseil danois pour les réfugiés, Finn Church Aid, Ground Truth Solutions, le Réseau des journalistes des droits de l'homme (une ONG nationale) et ETC Cluster dirigé par le PAM. Pour les objectifs que le groupe de travail souhaitait atteindre en 2019, la composition du groupe était appropriée puisque l'accent était mis sur la conception de l'approche et qu'un niveau de composition plus technique était donc nécessaire.

La question se pose si le groupe de travail doit élargir sa composition à l'avenir. Compte tenu de son mandat, le groupe de travail continuera probablement à travailler au niveau technique pendant toute la durée de ses travaux et ses membres devraient donc continuer à se concentrer sur ce domaine. Cependant, en plus de convoquer la discussion technique, le coordinateur du groupe de travail et le coprésident de l'OCHA doivent s'engager avec d'autres parties de l'écosystème de réponse et influencer leurs décisions et interventions. Cela inclut l'EHP, les forums de coordination internationaux et nationaux, le gouvernement et la Croix-Rouge ainsi que le mouvement Croissant Rouge, qui a souvent une coordination parallèle. En ce sens, on peut se demander si le groupe de travail doit inclure des membres plus influents. La principale question est peut-être de s'assurer que les coprésidents du groupe ont accès à l'EHP et aux autres et que tous les acteurs de la réponse comprennent leur rôle.

Bien que le gouvernement ait été invité à participer au groupe de travail, son manque général de capacités (ressources humaines et financières) a limité sa participation effective. Au lieu de cela, le coordinateur a informé bilatéralement le gouvernement de l'approche collective de RPA. Un défi plus général concernant la composition du groupe de travail a été lié à la rotation du personnel de la réponse humanitaire en RCA et à son manque de disponibilité pour participer efficacement et consacrer du temps (et des ressources) à l'approche collective, notamment en étant un membre actif du groupe de travail. Ce sont les organisations nationales et locales qui sont les plus touchées.

3.2.3 L'UNICEF est perçu comme une valeur ajoutée dans la conduite de l'approche collective en RCA

En général, les acteurs humanitaires interrogés dans le cadre de cette étude ont estimé que le rôle de l'UNICEF dans la conduite de l'approche collective de RPA aux côtés d'OCHA était

logique. En fait, plusieurs ont fait valoir que l'UNICEF a un avantage comparatif en assumant ce rôle et a été perçu comme l'agence des Nations unies la mieux placée pour diriger le travail en RCA. Un consensus s'est dégagé (y compris parmi les ONG) quant aux avantages d'avoir un leader issu d'une agence des Nations unies plutôt qu'une ONG : cela est dû à leur relation avec les donateurs et au rôle stratégique que les agences des Nations unies ont tendance à jouer dans une réponse humanitaire. L'UNICEF, en particulier, était bien placée en raison de son expérience avec le CEC par le biais de son Communication for Development programme (C4D). L'UNICEF a également joué un rôle collectif similaire à travers le mécanisme de réponse Rapid (MRR) et est donc considérée comme ayant la capacité de travailler pour la communauté humanitaire au sens large. Certains répondants ont estimé que, s'il était logique en RCA d'avoir l'UNICEF en leader, dans d'autres contextes, d'autres agences des Nations unies pourraient être mieux placées pour assumer ce rôle. Un répondant a proposé qu'un consortium d'organisations pourrait être mieux placé pour organiser la gestion quotidienne et la mise en œuvre de l'approche collective.

3.2.4 Le rôle de l'OCHA en tant que co-président du groupe de travail est important pour garantir l'approche collective

Le co-leadership avec OCHA n'a été soulevé que par quelques répondants, mais a été considéré comme un élément important dans la façon dont le leadership du groupe de travail sur la RPA a été établi. La codirection d'OCHA garantit que l'approche collective de RPA n'est pas considérée comme un programme de l'UNICEF. Elle est également importante pour ancrer l'approche collective dans la communauté humanitaire au sens large et dans l'esprit de la coordination humanitaire. Parmi les interrogés sur l'avantage du partage de la direction de l'OCHA avec l'UNICEF, un certain nombre de répondants ont souligné la nécessité d'avoir une organisation opérationnelle qui possède l'expérience, les outils et les structures nécessaires pour mettre en œuvre les programmes et former des partenariats de mise en œuvre. Cependant, l'OCHA n'a pas été perçu comme ayant l'expérience et les structures adéquates pour le faire. Certaines personnes interrogées ont estimé que dans d'autres contextes, le gouvernement pourrait assumer le rôle que joue l'OCHA en RCA, mais compte tenu des capacités actuelles limitées du gouvernement, cela ne serait pas possible dans le contexte de la RCA.

3.2.5 Il faut davantage d'orientations sur la gestion interne de l'UNICEF pour accueillir l'approche collective

On ne sait toujours pas comment le rôle du coordinateur du groupe de travail sur la RPA et la gestion de l'approche collective devraient être organisés. Le coordinateur et l'approche collective sont actuellement positionnés en interne à l'UNICEF au sein du programme C4D et sous la responsabilité du responsable du programme C4D. En ce sens, l'approche collective est mise en place différemment du MRR ou des clusters dirigés par l'UNICEF, tels que la nutrition ou le WASH. Des questions ont été posées concernant la raison d'être et les aspects pratiques de ce dispositif. D'une part, il a été dit que ce dispositif fonctionnait bien grâce à une bonne gestion de haut niveau qui comprenait l'indépendance du coordinateur, y compris dans la gestion des budgets. D'autre part, la mise en place s'est faite de manière ad hoc et n'a offert que peu de garanties si la direction ne s'engageait pas à assurer son indépendance par rapport à la programmation générale de l'UNICEF. Par exemple, techniquement, le coordinateur de l'approche collective ne détient pas le pouvoir de décision pour les allocations budgétaires ; celui-ci est plutôt détenu par le gestionnaire du programme C4D qui accueille le collectif.

3.2.6 Intégrer le groupe de travail sur la RPA au niveau du groupe de coordination intersectorielle

Les répondants ont généralement convenu que le positionnement du groupe de travail sur la RPA au niveau du groupe de coordination intersectorielle était la bonne façon d'intégrer l'approche collective dans les mécanismes de coordination existants. Pour la plupart des répondants, ce modèle d'intégration signifiait que tous les clusters étaient impliqués dans la discussion, la définition et la mise en forme de l'approche collective. Certains acteurs ont mentionné comment ce modèle d'intégration permettait de réagir rapidement

lorsqu'une nouvelle crise survenait, comme lors des inondations en fin de l'année 2019. Dans ce cas, le groupe de travail sur la RPA a travaillé rapidement avec les différents groupes pour définir des messages communs. Les répondants ont également souligné que ce modèle d'intégration au niveau du groupe de coordination intersectorielle garantissait une approche multisectorielle au sein de l'approche collective de RPA. En effet, lorsqu'on leur a demandé si l'approche collective devait s'inscrire dans un groupe spécifique, par exemple la protection ou les télécommunications d'urgence, les répondants ont craint que cela ne réduise son champ d'intervention. Par exemple, les gens verraient la RPA uniquement comme un problème de protection, et l'approche ne recueillerait pas suffisamment l'adhésion des autres groupes. Par ailleurs, si l'approche collective s'asseyait dans ETC Cluster, elle n'exploiterait pas les bonnes capacités ; ce cluster pourrait offrir le soutien technologique nécessaire mais peut-être pas certains des autres éléments programmatiques de RPA.

Les répondants ont mentionné certains défis soulevés par ce modèle d'intégration. Premièrement, la position de l'approche collective au niveau inter-clusters nécessite une pratique de coordination forte et saine dans le pays, faute de quoi sa mise en œuvre pourrait déraper. En RCA, ce modèle d'intégration a donc été considéré comme fonctionnant bien en raison du rôle important qu'a joué l'OCHA dans le pays ces dernières années et d'une bonne pratique de coordination en général. Deuxièmement, certains répondants ont soulevé le problème que les ONG (en particulier les organisations nationales, locales et communautaires) ne sont pas toujours présentes au niveau inter cluster. Au lieu de cela, les agences des Nations Unies qui dirigent les clusters ont tendance à être présentes au sein du groupe de la coordination intersectorielle. Cela pourrait entraîner une faible adhésion de l'ensemble de la communauté des ONG humanitaires. De même, la coordination internationale des ONG (le Comité de Coordination des ONGs Internationales (CCO) en RCA), la coordination nationale des ONG et le gouvernement ne faisaient pas partie des membres du groupe de la coordination intersectorielle. Troisièmement, certains répondants ont estimé que la RPA ne bénéficiait pas d'une visibilité adéquate grâce à ce modèle d'intégration et ont souhaité rehausser le profil de la RPA davantage et à un niveau plus élevé. Il n'était pas clair comment ces répondants intégreraient différemment la RPA dans la structure de coordination, mais ils ont soutenu que la RPA devrait se lier plus directement au coordinateur humanitaire et à l'EHP où les décisions stratégiques sont prises. Enfin, on s'est inquiété du fait que la visibilité de RPA au sein du groupe de la coordination intersectorielle était éclipsée par un agenda chargé.

3.2.7 Intégration effective de l'approche collective de RPA dans la phase d'évaluation du cycle du programme humanitaire

L'intégration de l'approche collective de RPA dans le cycle du programme humanitaire a déjà prouvé son efficacité dans la phase d'évaluation du cycle. En effet, la coopération étroite entre le groupe de travail sur l'évaluation et le groupe de travail sur la RPA a été efficace pour intégrer l'analyse de la RPA et fournir des résultats de perception pour le HNO, ainsi que pour développer les huit indicateurs de perception dans le PIH en coopération avec Ground Truth Solutions. La mise en œuvre complète étant encore à venir, l'élément critique sera la manière dont l'approche collective sera intégrée dans les autres phases du cycle du programme humanitaire, notamment en adaptant la réponse en fonction de l'analyse des tendances et en éclairant les décisions stratégiques pour la réponse humanitaire.

3.2.8 Le rôle essentiel, mais pas toujours efficace, des hauts responsables de l'aide humanitaire

Les hauts responsables de l'aide humanitaire (le coordinateur humanitaire et les autres membres de l'EHP) jouent un rôle essentiel en veillant à ce que l'approche collective de RPA débouche sur une intervention collective et de meilleurs résultats pour les personnes touchées. Cependant, jusqu'à présent, elle n'a pas toujours été efficace pour soutenir une plus large adhésion et sensibiliser à l'importance de l'approche collective de RPA en RCA.

Presque toutes les personnes interrogées ont souligné le rôle critique et essentiel que le coordinateur humanitaire doit jouer pour soutenir l'approche collective de RPA. Les personnes interrogées ont fait valoir que le rôle du coordinateur humanitaire était essentiel, car il est le gardien de la communauté humanitaire dans le pays et fournit la direction stratégique de la réponse humanitaire. L'engagement du coordinateur humanitaire garantit également l'adhésion des responsables des agences des Nations unies et des ONG. Les termes de référence standard des EHP comprennent un langage clair sur le rôle et les responsabilités des hauts responsables humanitaires en matière de responsabilité : « Le coordinateur humanitaire et l'EHP sont en fin de compte responsables devant les personnes dans le besoin » (IASC, 2017 : 4). Si l'EHP et le coordinateur humanitaire disposent d'une certaine souplesse dans les priorités qu'ils définissent dans leur pacte annuel, les termes de référence standard des EHP définissent quatre responsabilités obligatoires, dont une approche collective de RPA, qui vise à « assurer un retour d'information et à ajuster la réponse en fonction des points de vue des personnes touchées » (IASC, 2017 : 4). L'engagement en faveur de l'approche collective de RPA dans le cadre de l'EHP en RCA a été cité par un certain nombre de répondants comme une étape critique, voire essentielle, pour soutenir la mise en œuvre de l'approche collective.

Selon les personnes interrogées, le rôle de l'EHP est de s'assurer que l'engagement d'approche collective se répercute dans leur organisation et de transformer cet engagement en mise en œuvre. Toutefois, l'étude a révélé que c'est peut-être à ce niveau qu'il y avait eu un manque d'engagement de la part de certains chefs d'agences des Nations unies et d'autres représentants des coordinations d'ONG.[13] En effet, certains répondants estiment que la discussion sur l'approche collective de RPA a eu lieu au niveau de l'EHP, mais peu de hauts responsables ont veillé à ce que les informations soient communiquées au sein de leur organisation ou de leurs structures de coordination.

3.3 Soutien et capacité nécessaires à la mise en œuvre d'approches collectives de RPA

3.3.1 Un engagement de haut niveau et une adhésion au sein de la réponse humanitaire sont essentiels pour mettre en œuvre l'approche collective

L'étude a révélé un certain nombre d'éléments qui étaient soit nécessaires, soit qui facilitaient grandement l'approche collective de RPA. Les éléments les plus importants soulevés par les répondants ont été l'EHP Compact et l'engagement de l'EHP envers la RPA par la mise en œuvre d'une approche collective (conduite par le coordinateur humanitaire). Sans cet engagement, de nombreux répondants ont estimé qu'il serait difficile de mettre en œuvre une approche véritablement collective. Un autre élément nécessaire au déploiement de l'approche collective est la mise en place d'un coordinateur à plein temps avec un mandat clair et un contrat à long terme pour éviter le roulement du personnel. Sans cette capacité dédiée à l'approche collective de RPA, comme nous l'avons vu dans le passé en RCA, l'approche ne progressera pas.

3.3.2 L'approche collective nécessite des organisations, des capacités et un travail de fond appropriés pour soutenir sa conception et sa mise en œuvre

Un autre élément important était la présence de certaines organisations et la disponibilité de certaines capacités. Le fait d'avoir un bureau national de l'UNICEF fortement axé sur la C4D a facilité leur rôle dans l'accueil de l'approche ainsi que la légitimation et la crédibilité de l'approche grâce à cet avantage comparatif dans le pays. De même, le rôle du PAM et sa direction d'ETC Cluster ont été essentiels au déploiement du système de gestion de l'information Sugar CRM. Grâce au travail d'InterNews au fil des ans, les organisations locales travaillant sur les médias et la communication jouent un rôle important

13 En RCA, le Forum des ONG est principalement dédié à la coordination des ONG internationales et d'autres structures de coordination existent qui visent à coordonner le travail des ONG nationales et locales.

dans la responsabilisation de l'approche collective. Des organisations telles que Ground Truth Solutions, qui sont spécialisées dans la collecte systématique des réinterventions des bénéficiaires de l'aide, jouent un rôle essentiel en veillant à ce que les acteurs humanitaires aient accès à ces données pour adapter leurs programmes en fonction des points de vue des personnes touchées. Les données et la présence de Ground Truth Solutions ont assuré le développement et l'inclusion d'indicateurs de perception dans le PIH 2020. Pour que l'approche collective de RPA soit inclusive de toutes les personnes, y compris celles qui vivent avec un handicap ou des personnes âgées, il faut la présence d'organisations d'inclusion. L'une de ces organisations, Humanity and Inclusion, a joué jusqu'à présent un rôle important dans la mise en évidence des besoins et des capacités spécifiques des personnes vivant avec un handicap. Cependant, plusieurs autres acteurs sont absents, comme HelpAge. Il n'est pas clair comment faire en sorte que ces organisations puissent jouer un rôle dans les approches collectives de RPA même si elles ne sont pas présentes dans le pays.

3.3.3 L'approche collective nécessite une forte coordination, notamment par l'intermédiaire de l'OCHA

Une forte coordination et un bureau OCHA fort sont également nécessaires pour soutenir l'approche collective de RPA. Le rapport de la mission Peer to Peer souligne que des structures de coordination sont en place tant au niveau national que sous-national et que la coordination s'améliore lors de crises soudaines. La coordination entre le groupe de travail de la RPA est réactive et il existe une bonne coordination entre les ONG internationales et les ONG nationales représentées à l'EHP (Peer to Peer Support and IASC, 2018). Sans une coordination plus vaste en place et en fonctionnement, la mise en œuvre d'une approche collective serait grandement entravée et il faudrait peut-être repenser l'intégration dans le système de coordination.

3.4 Défis entourant l'approche collective de RPA en RCA

3.4.1 La conception et la mise en œuvre de l'approche collective de RPA prennent du temps

Le premier et principal défi lié spécifiquement à l'approche collective de RPA est le temps qu'il a fallu en RCA pour le concevoir et le mettre en œuvre. Cela est dû à la nature collective de l'approche, qui exige de consacrer beaucoup de temps à la consultation, à obtenir l'adhésion des différentes parties prenantes et à communiquer en retour avec les différentes structures de coordination (par exemple : l'EHP, le forum ONG et des clusters individuels). Assurer l'adhésion collective et individuelle est peut-être le plus grand défi en termes de temps. En RCA, la mise en œuvre de l'approche collective de RPA a également été fortement ralentie par le temps nécessaire au recrutement d'un coordinateur permanent du groupe de travail, ce qui démontre le manque de ressources dédiées au niveau mondial pour gérer la capacité de pointe. Il y a également un manque de capacités existantes ou d'un groupe de coordinateurs qui peuvent être facilement déployés lorsqu'une approche collective a suffisamment de poids.

3.4.2 La méconnaissance générale de l'approche collective de RPA nuit à sa mise en œuvre et pourrait compromettre l'adhésion[14]

Le deuxième défi, assez important, est le manque général de sensibilisation et de compréhension de ce qu'implique une approche collective de RPA. Les termes « collectif » et « communication et engagement communautaire » ne sont pas bien connus, ce qui a conduit le groupe de travail à changer son nom pour celui, plus connu et plus largement utilisé, de « redevabilité envers les populations affectées ». Il n'existe actuellement aucune orientation globale pour ceux qui ne sont pas directement impliqués dans la conception et la mise en place de l'approche collective de RPA. Les responsables des ONG, en particulier, n'étaient pas du tout conscients de cette approche et de ce qu'elle pouvait impliquer.

14 Ici, l'adhésion fait référence à l'engagement des acteurs humanitaires dans l'approche collective plutôt qu'à la responsabilité de manière plus générale.

En général, l'étude a montré que les acteurs non directement impliqués dans le groupe de travail sur la RPA avaient une compréhension très limitée de ce qu'était une approche collective de RPA, ce qui pourrait compromettre une plus large adhésion et donc la mise en œuvre. Comme l'a dit l'un des répondants, l'entretien a été la première fois où ils entendaient parler de l'idée d'une approche collective de RPA. Plusieurs répondants directement impliqués dans le groupe de travail ont reconnu que le concept d'approche collective n'était pas encore bien connu en RCA et ont espéré que la mise en œuvre permettrait de mieux comprendre ce que serait une approche collective. Toutefois, une compréhension limitée de ce que l'approche implique pourrait saper l'adhésion de la communauté humanitaire au sens large, qui est cruciale pour garantir la nature collective de l'approche et la participation de la plupart (sinon de la totalité) des parties prenantes. Une plus large adhésion est également cruciale car le succès de l'approche collective et de la responsabilité collective dépend de l'engagement des agences individuelles à prendre en compte les informations et le retour d'information recueillis par l'approche collective pour éclairer les interventions spécifiques des agences.

Cette compréhension limitée a conduit à des définitions variables de ce qu'est une approche collective. Parmi les acteurs les moins impliqués dans la conception de l'approche collective de RPA en RCA, la plupart l'ont décrite comme une approche incluant les communautés et soutenue depuis la base, réitérant que c'était leur compréhension plutôt qu'une position éclairée. Pour ces acteurs, une approche collective de RPA devrait non seulement être informée mais aussi demandée par les communautés plutôt que de venir du haut vers le bas (demande et engagement venant du HCT plutôt que des communautés). Cette compréhension contredit d'une certaine manière la façon dont l'approche collective de RPA a été mise en place en RCA, avec un engagement très fort du sommet de la hiérarchie humanitaire, bien que l'approche soit éclairée par de multiples évaluations sur le terrain.

Parmi les personnes les plus impliquées dans l'approche collective, un consensus existait en termes de compréhension et de définition de l'approche collective de RPA. Il n'a pas été prouvé en RCA que l'absence de définition claire et de terminologie cohérente (CDAC Network, 2017a) était un obstacle opérationnel. Le défi semble être le manque de sensibilisation plus générale à l'approche collective en RCA. Communiquer avec l'ensemble de la communauté humanitaire en RCA sur l'approche collective de RPA constitue et doit constituer une priorité pour le groupe de travail en 2020.

3.4.3 Manque de financement prévisible, à long terme et adapté à l'objectif visé

Le financement de l'approche collective en RCA se heurte à trois grands défis. Primo, il y a actuellement un manque de visibilité sur le financement à long terme. Le financement pluriannuel est essentiel pour garantir un soutien depuis la phase de conception jusqu'à la mise en œuvre, mais il est également important de veiller à ce que le financement soit disponible pendant toute la durée de la réponse afin que les personnes touchées puissent avoir confiance dans l'approche. Secondo, il y a un manque d'orientation sur la manière dont le conflit d'intérêts entre le financement d'une approche individuelle et celui d'une approche collective devrait être géré efficacement au sein de l'UNICEF, en particulier de manière à préserver le financement de l'approche collective. Ce conflit existe au sein de l'UNICEF car, actuellement, le financement est canalisé et géré de la même manière pour le programme C4D propre à l'UNICEF et le soutien de l'UNICEF à l'approche collective de RPA. Tercio, bien que les sources de financement multiples offrent la possibilité d'obtenir davantage de fonds, elles risquent également de miner la nature collective de l'approche, une préoccupation soulevée par un certain nombre de répondants. En effet, lorsqu'un bailleur de fonds finance directement l'une des organisations mettant en œuvre des mécanismes et des services collectifs, cela pourrait signifier que l'organisation suit les demandes du bailleur de fonds plutôt que le plan stratégique établi par l'approche collective. En ce sens, certains répondants ont demandé une solution de financement collectif afin de protéger la nature collective de l'approche de RPA. En effet, l'approche repose actuellement sur un financement très traditionnel, ce qui soulève la question de savoir si un mécanisme de

financement plus innovant serait plus avantageux. Cependant, il n'était pas clair quelle solution de financement collectif pouvait être envisagée au-delà des fonds communs par pays.

En effet, d'une certaine manière, l'acheminement des fonds par le biais de fonds communs par pays a été considéré comme un moyen d'ancrer la nature collective de l'approche. Toutefois, certains répondants ont estimé que ces fonds ne permettaient pas une flexibilité suffisante. Les répondants ont fait valoir que chaque organisation impliquée dans une réponse devrait contribuer au financement de l'approche collective de RPA. Cependant, il n'est pas clair comment cela fonctionnera en pratique et si un tel arrangement de financement dissuaderait les organisations d'avoir une plus grande adhésion. Un répondant a proposé d'utiliser un système de consortium pour financer l'approche collective. Cela pourrait potentiellement unir la nature collective du mécanisme de fonds commun avec la flexibilité requise. Certains répondants ont estimé que l'UNICEF pourrait collecter des fonds par le biais de ses mécanismes de financement (l'appel humanitaire annuel) pour atténuer ces difficultés.

L'étude a été limitée dans sa capacité à mieux comprendre les facteurs de coût des approches collectives, car une seule organisation a donné une estimation claire des coûts des mécanismes qu'elle mettait en œuvre. Les inducteurs de coûts identifiés dans l'étude comprenaient :

- établir et maintenir une approche collective, compiler des analyses et assurer l'intervention et le suivi, la coordination entre le groupe de travail et le ICCG, le HCT et les groupes, ainsi qu'une réintervention rapide en cas de nouvelles crises ;
- la mise en place de mécanismes et de services collectifs ;
- le temps de coordination en termes de personnel et de points focaux dans chaque organisation.

Le développement de la plate-forme Sugar CRM, par exemple, a été difficile à chiffrer, mais il a surtout impliqué le temps passé à développer une plate-forme contextualisée pour la RCA. Toutefois, à mesure que la mise en œuvre de l'approche collective progressera, chaque organisation aura besoin d'une licence individuelle pour utiliser la plateforme, qui aura un coût fixe par organisation. Un autre exemple tiré des entretiens était l'extension de la Ligne Verte 4040 à d'autres secteurs au-delà de la protection. Le coût actuel de la Ligne Verte est relativement modeste, à savoir 300 000 $ par an, et l'extension à d'autres secteurs dans le cadre de l'approche collective ne devrait pas faire beaucoup augmenter le coût de fonctionnement de la ligne.

3.4.4 Il est difficile de mettre en œuvre une approche collective de RPA dans une crise complexe comme celle de la RCA

Il existe un certain nombre de défis et d'implications pour l'approche collective sur la RPA qui sont directement liés au contexte en RCA et plus spécifiquement à ce type de crise (conflits plutôt que catastrophes liées aux aléas naturels). Premièrement, les problèmes d'accès et de sécurité signifient qu'il est plus difficile de communiquer et de s'engager systématiquement avec les communautés car la présence au sein des communautés et l'accès à celles-ci ne sont pas toujours garantis pour les acteurs humanitaires.

Deuxièmement, le manque d'infrastructures de communication signifie que l'utilisation des téléphones portables comme solution au manque d'accès n'est pas un moyen réalisable pour atteindre les personnes les plus touchées par une crise. Comme le souligne une évaluation de l'ETC Cluster :

> Les crises prolongées et complexes constituent un contexte difficile pour identifier et répondre aux besoins d'information et de communication d'une population. Ceux qui sont déplacés au-delà des frontières ou qui ont été déplacés à plusieurs reprises ont peu ou pas de ressources pour contacter les membres de leur famille encore en RCA. Le manque d'accès à l'information et à la communication est souvent lié à la pauvreté et à l'analphabétisme (ETC Cluster, 2019 : 4).

La couverture radiophonique a été fortement entravée par le conflit car les radios ont été pillées par des groupes armés ; de ce fait, la radio est

perçue comme peu sûre par les organisations humanitaires. Le manque d'infrastructures en RCA est également lié aux niveaux chroniques de sous-développement dans le pays en général, ce qui a grandement affecté les niveaux d'alphabétisation des populations touchées. Le faible niveau d'alphabétisation et de compétences linguistiques en français (et pour une partie de la population en sango, la langue nationale) ajoute un niveau de complexité supplémentaire au déploiement d'une approche collective de RPA. Selon une évaluation récente de l'ETC Cluster, seulement 20 % de la population comprend un peu de français et, bien que le sango soit la langue la plus utilisée, plusieurs langues sont parlées, en particulier dans les zones rurales (ETC Cluster, 2019). Un répondant a soulevé la question de la langue et a souligné que, même lorsque le sango est parlé par les personnes touchées, leur niveau de compréhension peut ne pas leur permettre de communiquer efficacement sur des questions complexes telles que l'aide humanitaire.

Troisièmement, un certain nombre de répondants ont souligné comment les urgences continues détournent l'attention du travail à long terme, comme la mise en œuvre de l'approche collective de RPA. Ils ont estimé que l'absence de progrès était en partie due à l'absence d'un coordinateur à temps plein au cours des années précédentes, mais ont également reconnu que des situations d'urgence telles que les inondations de fin 2019 rendent difficile d'obtenir l'attention et l'espace nécessaires au sein des systèmes de coordination et dans les organisations individuelles pour progresser vers la mise en œuvre. Il semble y avoir un compromis constant entre la nécessité de mettre en œuvre l'approche collective de RPA pour une réponse humanitaire de meilleure qualité et la nécessité de dédier toutes les capacités humanitaires à une réponse rapide lorsqu'une urgence se présente. Un répondant a fait valoir qu'en RCA, il existe un état d'urgence permanent dans le cadre de la crise prolongée.

Quatrièmement, l'absence de progrès dans l'approche collective a été jugée liée à la rotation constante et élevée du personnel humanitaire en RCA. En effet, l'une des questions soulevées dans la réponse a généralement été le déploiement de personnel à court terme. Étant donné la nécessité d'assurer l'adhésion au fonctionnement de l'approche collective de RPA, la forte rotation des cadres supérieurs de l'humanitaire signifie qu'il est difficile de garantir l'engagement des organisations individuelles. L'approche collective n'a pas seulement besoin de temps, elle a sans doute besoin de temps avec les mêmes personnes ayant les bonnes compétences. Cette combinaison est difficile à obtenir en RCA. L'approche collective nécessite du temps pour parvenir à un consensus et a donc besoin de stabilité en termes de ressources humaines, car elle repose sur la confiance et des méthodes de travail qui sont facilitées par le fait que les mêmes personnes clés travaillent ensemble, y compris le coordinateur du groupe de travail. Et en effet, le rapport de la mission Peer to Peer a noté que la forte rotation du personnel et le déploiement à court terme signifient que de nombreuses initiatives sont soit interrompues soit oubliées (Peer to Peer Support et IASC, 2018). La rotation élevée au niveau du programme signifie qu'il y a des lacunes dans les capacités à soutenir le groupe de travail. Un certain nombre de personnes interrogées ont mentionné que leurs organisations avaient été plus actives au sein du groupe de travail de RPA dans le passé, mais depuis le départ de certains membres du personnel, leur organisation n'a pas pu y adhérer.

4 Conclusion

L'expérience jusqu'à présent de l'approche collective de RPA en RCA montre clairement qu'il faut faire plus au niveau mondial en termes de diffusion des documents d'orientation et de sensibilisation existants, tels que le manuel du CDAC sur la coordination des approches et des formations collectives (CDAC, 2019). Cela devrait être fait à trois niveaux. Premièrement, davantage d'orientations devraient être diffusées à l'ensemble de la communauté humanitaire au niveau mondial (coordinateurs humanitaires, Global Clusters, agences individuelles des Nations unies et ONG, notamment par le biais de réseaux tels que le Conseil international des agences bénévoles et Intervention). Cela permettrait de mieux faire connaître les approches collectives de RPA, le CECI et le soutien qu'ils peuvent apporter au déploiement au niveau national, les leçons tirées de l'expérience passée et des pratiques existantes, et les engagements existants pour déployer des approches collectives de RPA. Cela inclut, par exemple, le déploiement de nouveaux modules de formation de haut niveau, qui pourraient être davantage intégrés dans les formations d'entreprise pour les directeurs nationaux au sein des organisations individuelles. Il faut investir davantage pour obtenir l'adhésion au niveau mondial par un engagement systématique sur l'approche collective de RPA. Il serait utile de continuer à documenter les pratiques au niveau des pays, y compris en RCA, et de diffuser plus largement ces exemples.

Deuxièmement, il faut diffuser davantage d'informations aux acteurs nationaux impliqués dans les approches collectives, notamment les coordinateurs humanitaires, les chefs de file des groupes thématiques, les coordinateurs des ONG et les coordinateurs de l'approche collective.[15] Cela doit inclure la diffusion des procédures opérationnelles standard existantes (à adapter au contexte du pays et à revoir au fur et à mesure des nouveaux apprentissages), des termes de référence pour les différents rôles et responsabilités, des termes de référence pour les groupes de travail et des directives pour la collecte de fonds.[16] Bien entendu, ces orientations doivent rester souples et proposer différentes options et exemples afin de pouvoir s'adapter au contexte et à la structure spécifiques de la réponse.

Enfin, des orientations sont nécessaires pour l'agence qui prend la tête de l'approche collective, par exemple l'UNICEF. Cela devrait inclure des informations sur la meilleure façon de gérer l'accueil de l'approche collective en termes de lignes hiérarchiques, de responsabilité budgétaire, de procédures opérationnelles standard pour la prise de décision et de lignes directrices pour la collecte de fonds. Le CECI au niveau mondial ne soutient pas directement la conception et la mise en œuvre de l'approche collective au niveau national. Le soutien provient plutôt d'organisations membres individuelles - à savoir l'UNICEF dans le cas de la RCA - plutôt que d'un organisme mondial qui fournit des conseils basés sur des expériences dans d'autres contextes jusqu'à présent. En ce sens, le groupe de travail ne dispose pas d'une structure de soutien comme celle dont disposent les clusters nationaux par l'intermédiaire de leurs homologues du Global Cluster. Un tel soutien est plus difficile à obtenir car l'organisation qui accueille et dirige l'approche collective diffère dans chaque contexte

15 L'auteur reconnaît qu'une partie de ce travail est en cours dans le cadre du IASC Results 2, qui dirige la RPA.

16 L'auteur reconnaît que différentes organisations impliquées dans le CECI travaillent à l'élaboration de certains de ces documents et lignes directrices.

et le soutien au niveau mondial par le biais du CECI peut ne pas toujours être en phase avec une organisation spécifique.

Le CECI doit également réfléchir davantage au défi que représente le financement des approches collectives. Il faut donc réfléchir davantage à la meilleure façon de collecter des fonds, de les acheminer (par exemple via des fonds communs par pays, par une agence des Nations unies ou par un consortium) et de les gérer de manière à soutenir la nature collective de l'approche. Les approches actuelles en RCA semblent fortement dépendre de la capacité de l'UNICEF à collecter seul des fonds pour l'approche collective de RPA. Cela pourrait ne pas être suffisamment durable pour garantir la nature collective de l'approche.

Le défi consistant à trouver un coordinateur pour le groupe de travail a constitué un goulet d'étranglement majeur qui a ralenti la mise en œuvre de l'approche collective en RCA. Il est donc essentiel, pour l'avenir de l'approche collective du PAA, d'accroître le nombre d'effectifs supplémentaires et permanents capables de gérer cette approche, et l'étude comprend que cela est en cours. Un financement et des ressources spécifiques devraient être consacrés en priorité au développement de cette capacité au niveau mondial, ce qui peut se faire en formant les conseillers de RPA à l'approche collective avec le soutien de bonnes pratiques, en tirant les enseignements du passé (par exemple les termes de référence et les procédures opérationnelles standard) comme souligné ci-dessus.

Sans cet engagement de haut niveau, que ce soit de la part du HCT ou du gouvernement qui dirige la réponse, une approche collective de RPA a peu de chances de réussir. Reconnaissant la valeur des approches de terrain en matière de CEC, la nature collective de l'approche exige un engagement fort de la part des décideurs et de ceux qui peuvent influencer l'orientation de la réponse humanitaire. L'engagement pris en RCA par le biais du Pacte est apparu essentiel pour que le groupe de travail et le coordinateur puissent progresser. Sans cela, on risque de consacrer beaucoup de temps et de ressources à la mise en œuvre de mécanismes et de services communs qui ne sont en fait pas collectifs parce qu'ils ne sont pas liés à des décisions collectives et à des résultats collectifs.

Du point de vue des populations touchées en RCA, il semble y avoir un accord sur le fait qu'une coordination visant à harmoniser les canaux de communication et d'engagement est nécessaire pour garantir un flux d'informations simple et fiable à destination et en provenance des communautés. Cependant, les points de vue de la communauté soulignent également l'importance de compléter les efforts coordonnés de RPA par des canaux spécifiques aux agences afin d'éviter la confusion entre les mandats des agences. De même, les communautés touchées préfèrent une variété de canaux de communication. La communication en face à face est un élément qu'ils identifient particulièrement comme manquant dans les canaux actuels de RPA.

Pour aller de l'avant, l'approche collective de RPA pourrait être facilitée davantage par :

- Continuer à identifier les enseignements de la mise en œuvre de l'approche collective du PAA en RCA et diffuser largement ces enseignements aux niveaux national et mondial, y compris par exemple en effectuant une analyse coûts–avantages de l'approche collective de RPA.
- Révision de la mise en œuvre de l'approche collective de RPA en RCA après le déploiement complet des mécanismes et services collectifs afin d'adapter l'approche en fonction des enseignements tirés, y compris la révision des huit indicateurs de perception dans le PIH.
- Mettre à jour et diffuser des documents d'orientation et de sensibilisation à la communauté humanitaire au sens large au niveau mondial, au niveau national et au sein de l'organisme chef de file qui accueille l'approche, en particulier l'UNICEF.
- Investir pour obtenir l'adhésion au niveau mondial par l'engagement systématique des principales parties prenantes sur l'approche collective de RPA, en particulier parmi les coordinateurs humanitaires et les membres potentiels des HCT.
- Investir dans la formation d'un plus grand nombre de coordinateurs pour l'approche collective de RPA afin de garantir la

disponibilité d'une réserve de candidats pour une capacité de pointe ainsi qu'une capacité plus permanente.

- Examiner plus avant comment les approches collectives de RPA devraient être financées pour garantir la nature collective de l'approche ainsi que la stabilité tout au long d'une réponse.
- Assurer une plus grande complémentarité et cohérence entre les membres du CECI au niveau mondial et la coordination au niveau national du groupe de travail sur la RPA.

Références

ACAPS (2019a) *Crisis insight: global risk analysis (janvier–septembre)*

ACAPS (2019b) *Crisis in sight: humanitarian access overview (octobre 2019)*

CDAC Network – Communicating with Disaster Affected Communities (2017a) *The Communication and Community Engagement Initiative: towards a collective service for more effective humanitarian responses*. London: CDAC Network (www.cdacnetwork.org/i/20170809164937-cx7b5)

CDAC Network (2017b) *Policy paper: the role of collective platforms, services and tools to support communication and community engagement in humanitarian intervention*. London: CDAC Network (www.cdacnetwork.org/contentAsset/raw-data/ca0a2c16-a6f6-4e53-86e2-9ea75fbbcb31/attachedFile)

CDAC Network (2019) *Expert training guide on communication and community engagement* (www.cdacnetwork.org/i/20190902085908-wd8u4/)

ETC Cluster – Emergency Telecommunications Cluster (2019) *Service for communities (S4C) assessment report Central African Republic (15–25 janvier)* (https://reliefweb.int/report/central-african-republic/central-african-republic-services-communities-s4c-assessment-report)

Ground Truth Solutions (2019) *Renforcement de la redevabilité envers les populations affectées*. Vienna: Ground Truth Solutions (https://reliefweb.int/report/central-african-republic/renforcement-de-la-redevabilit-envers-les-populations-affect-es-r)

HCT – Humanitarian Country Team (2017) 'Humanitarian Country Team Compact: Central African Republic'. Octobre 2017, Bangui

Humanity and Inclusion (2019) *Etude contextuelle: évaluation de la situation des personnes en situation de handicap à Bambari*

Iacucci, A.A. (2019) 'C4D, CwC, beneficiary communication, CEA, community engagement, CDAC… WTF are we talking about?' *The Unwilling Colonizer*, 12 février (https://theunwillingcolonizer.com/2019/02/12/wtf-are-we-talking-about/)

IASC – Inter-Agency Standing Committee (2017) 'Accountability to Affected Populations (AAP) : a brief overview' (https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_aap_psea_2_pager_for_hc.pdf)

Internews (2015) 'Central African Republic: information and communication with communities. What are the needs?' (www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/rca_internews_1508_car_audience_survey.pdf)

No author (2017) *Central African Republic: inter-agency collective service for community engagement and accountability project proposal* (document interne ; non publié)

OCHA – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2016) *Community engagement: coordinated community engagement in humanitarian intervention. Experiences from Asia*. Workshop Report. New York: OCHA (https://reliefweb.int/report/world/coordinated-community-engagement-humanitarian-intervention-experiences-asia-workshop-report)

OCHA (2018) *Plan de réponse humanitaire : République centrafricaine 2019*. Bangui: OCHA (www.humanitarianresponse.info/en/operations/central-african-republic/document/rca-plan-de-r%C3%A9ponse-humanitaire-2019)

OCHA (2019a) *Plan De Réponse Humanitaire: République centrafricaine 2020*. Bangui: OCHA (https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_car_hrp_2020_fr_vf_0.pdf)

OCHA (2019b) *Aperçu des besoins humanitaires 2020 République centrafricaine* (octobre 2019) (https://reliefweb.int/report/central-african-republic/r-publique-centrafricaine-aper-u-des-besoins-humanitaires-2020)

Peer to Peer Support and IASC (2018) 'Rapport mission P2P en République centrafricaine' (document interne ; non publié)

STAIT – Senior Transformative Agenda Implementation Team (2016) *Republique centrafricaine, Senior Transformative Agenda Implementation Team: rapport final de mission et Plan d'intervention RCA*

UNDP – United Nations Development Programme (2018) *Human development indices and indicators: 2018 statistical update*. New York: UNDP (http://hdr.undp.org/en/content/human-development-indices-indicators-2018-statistical-update)

Working Group AAP (2019) 'Reunion Juin 2019' (www.humanitarianresponse.info/en/operations/central-african-republic/document/compte-rendu-r%C3%A9union-aap-bangui-21-juin-2019)

HPG

Humanitarian Policy Group

Le Humanitarian Policy Group est l'une des équipes internationalement reconnue de chercheurs indépendants et de professionnels de la communication qui traitent de problèmes humanitaires. Il se concentre sur l'amélioration des politiques et des pratiques humanitaires en combinant des analyses, des dialogues et des débats de haute qualité.

Les lecteurs sont encouragés à citer ou à reproduire des matériaux de cette publication mais, en tant que détenteurs de droits d'auteur, l'ODI requiert un remerciement et une copie de la publication. Ce compte-rendu et d'autres comptes-rendus de l'HPG sont disponibles à l'adresse suivante : www.odi.org/hpg.

Ce travail est sous licence CC BY-NC-ND 4.0.

Humanitarian Policy Group
ODI
203 Blackfriars Road
Londres SE1 8NJ
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0) 20 7922 0300
Fax. : +44 (0) 20 7922 0399
E-mail : hpgadmin@odi.org
Site web : odi.org/hpg

Photo de couverture : personnes déplacées par le conflit en République centrafricaine.
© EU/ECHO/Jean-Pierre Mustin