



Commission
européenne



Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Centrafricaine

Rapport final

Septembre 2021

Direction
Générale des
Partenariats
Internationaux



ECORYS



Lead company
Merzhauser Str. 183
D-79100 Freiburg

Consortium composed of Particip, Ecorys, ECDPM, Fiscus, Itad and OPM
Leader of the Consortium: Particip GmbH

Contrat n° FWC COM 2015
EuropeAid/137211/DH/SER/Multi
Contrat spécifique n° 2019/405518

Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Centrafricaine (2008-2019)

Cette évaluation a été commandée par l'Unité d'évaluation de la
Direction Générale des Partenariats Internationaux
(Commission européenne)

Evaluation conduite par :



Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission de l'Union européenne ou des autorités du pays concerné.

L'équipe d'évaluation est composée de :

Alessandra Cancedda (Cheffe d'Equipe)
Alexandra Vasseur (Évaluatrice Sénior)
Massimo Canossa (Évaluateur Sénior)
Jonathan Wolsey (Évaluateur Sénior)
Sébastien Dackpa (Évaluateur Sénior)
Ignacio García Rodríguez (Évaluateur Junior/Gestionnaire du projet)
Nicolas Baltus (Évaluateur Junior)
Anneke Slob (Experte Assurance Qualité)
Lucrezia Titi (Experte Communication)

Photos PAGE DE COUVERTURE :

À droite : Photo prise par le consultant local, Monsieur Rédrick Mongonou, dans l'Ombella Mpoko (Boali) lors de la visite sur le terrain du "Projet de renforcement des capacités de l'ANEA pour un accès durable à l'eau et à l'assainissement en milieu rural";

À gauche : Photo prise par le consultant local, Monsieur Rédrick Mongonou, dans l'Ombella Mpoko (Boali) lors de la visite sur le terrain du "Eau pour la paix, L'eau pour la vie".

Composition du rapport

Le rapport final est composé de deux volumes

Volume I – Rapport principal

1. Résumé exécutif.
2. Introduction.
3. Contexte.
4. L'Union Européenne en RCA.
5. Réponse aux questions d'évaluation.
6. Conclusions.
7. Leçons apprises
8. Recommandations.
9. Principaux constats par QE/CJ

Volume II – Annexes

1. Réponses aux questions d'évaluation et preuves.
2. Termes de référence.
3. Recommandations (texte complet).
4. Liste des institutions interrogées.
5. Note méthodologique.
6. Inventaire.
7. Bibliographie.
8. Situation des ODD en RCA.

Table des matières

Liste des Acronymes	6
Résumé exécutif	10
Executive summary	16
1 Introduction	22
1.1 Champ d'évaluation	22
1.2 Phases de l'évaluation	23
1.3 Limitations	23
2 Contexte	24
2.1 L'évolution de la situation politico-sécuritaire	24
2.2 Situation macroéconomique et sociale	27
2.3 Aide publique au développement (APD)	28
3 L'Union européenne en RCA	29
3.1 La logique d'intervention de la coopération	29
3.2 Analyse SWOT	32
3.4 Analyse des financements de l'UE	33
4 Réponse aux questions d'évaluation	39
4.1 Aperçu des questions d'évaluation	39
4.2 QE1. Stratégie	41
4.3 QE2. Réconciliation	43
4.4 QE3. Gouvernance économique et administration publique	45
4.5 QE4. Gouvernance démocratique	46
4.6 QE5. Sécurité	47
4.7 QE6. Justice	49
4.8 QE7. Santé	51
4.9 QE8. Éducation	53
4.10 QE9. Résilience rurale	55
4.11 QE10. Instruments et modalités d'aide, partenaires de mise en œuvre	57
4.12 QE11. Coordination et complémentarité	58
5 Conclusions	60
5.1 Pertinence, cohérence et valeur ajoutée de l'action de l'UE	60
5.2 Efficacité et impact	61
5.3 Efficience et synergies	64
6 Leçons apprises	65
6.1 Stratégie, instruments, coordination (QE1, QE10, QE11)	65
6.2 Appui budgétaire / gouvernance économique (QE3)	65
6.3 Réconciliation/gouvernance démocratique, justice, sécurité (QE2, QE4, QE5, QE6)	66
6.4 Santé, éducation (QE7, QE8)	66
6.5 Résilience rurale, création d'emplois et environnement (QE9)	67
7 Recommandations	68
Annexe 1 – Matrice des preuves et principaux constats par critères de jugement	78

Liste des Acronymes

AFD	Agence française du développement
AGR	Activités créatrices de revenus
AICS	Agence italienne de coopération au développement
AN	Assemblée nationale
ANE	Autorité nationale des élections
APE (1)	Accord de partenariat économique
APE (2)	Association de parents d'élèves
APD	Aide publique au développement
APV	Accord de partenariat volontaire
APPR	Accord politique pour la paix et la réconciliation
AT	Assistance technique
AVEC	Association villageoise d'épargne et de crédit
BINUCA	Bureau intégré des Nations unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine
CA	Cour d'appel
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CAONF	Cellule d'appui à l'ordonnateur national du Fonds européen de développement
CBFD	<i>Capacity Building in Support of Security and Development</i>
CCC	Communication pour le changement de comportement
CCSSS	Cadre de concertation stratégique du secteur de la santé
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEM	Cadre d'engagement mutuel
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CIRCABC	<i>Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens</i>
CLPR	Comité local de paix et de réconciliation
COGES	Comité de gestion
CPS	Cour pénale spéciale
CRIS	<i>Common External Relations Information System</i>
CVJRR	Commission «Vérité justice réparation réconciliation»
DDR	Désarmement, démobilisation, réinsertion
DDRR	Programme national de désarmement, démobilisation, réintégration et rapatriement
(DG)	Direction générale de la coopération internationale et développement de la Commission européenne (DG INTPA depuis le 16/01/2021)
DEVCO	
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECD	Équipe-cadre de district
DG ECHO	Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne

DG INTPA	Direction générale Partenariats Internationaux
EISA	<i>Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa</i>
ENABEL	Agence belge de développement
EP	Établissements pénitentiaires
ETAPES	Espaces temporaires d'apprentissage et de protection des enfants
EUFOR-RCA	Opération militaire de l'Union européenne en République centrafricaine
EUAM-RCA	Mission de conseil militaire de l'Union européenne en République centrafricaine (qui a remplacé la mission EUMAM en 2016)
EUTM-RCA	Mission de formation de l'Union européenne en RCA
FACA	Forces armées centrafricaines
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FBP	Financement basé sur la performance
FDS	Forces de sécurité
FDSI	Forces de défense et de sécurité intérieure
FED	Fonds européen de développement
FLEGT	<i>Forest Law Enforcement and Trade</i>
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FOOD	Ligne thématique pour la sécurité alimentaire Instrument pour la coopération au développement
FOSA	Formation sanitaire
FPRC	Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique
FPS	Femmes, Paix, Sécurité
FSD	Fondation Suisse de Déminage
FSI	Forces de la sécurité intérieure
GFP	Gestion des finances publiques
GIZ	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
GLPE	Groupe local des partenaires de l'éducation
GPE	<i>Global Partnership for Education</i>
GR	Groupe de référence
H/F	Hommes/Femmes
HeRAMS	<i>Health Resource Availability System</i>
IA	Initiative africaine
ICD	Instrument pour la coopération au développement
IcSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
IdS (ou IFS)	Instrument de stabilité
IDH	Index de développement humain
IEDDH/ EIDHR	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme

(DG) INTPA	Direction générale des partenariats internationaux
IPE	Instruments de politique étrangère
ITV	Indicateur de tranche variable
LRDD	<i>Linking Relief, Rehabilitation and Development</i>
LTP	Logement, terre et propriété
MADR	Ministère de l'agriculture et du développement rural
MEFCP	Ministère des eaux, forêts, chasse et pêche
MEPS	Ministère de l'enseignement primaire et secondaire
MESA	Ministère de l'élevage et de la santé animale
MIGR	Ligne thématique sur les migrations et l'asile de l'Instrument pour la coopération au développement
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique
MISCA	Mission internationale de soutien à la Centrafrique
MSP	Ministère de la santé et de la population
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale des migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisations de la société civile
OSC-AL	Ligne thématique «Organisations de la société civile et autorités locales»
PAM	Programme alimentaire mondial
PDD	Pôles de développement
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PGRR	Plan global de redimensionnement et redéploiement
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PPD	Pôles de développement
PTF	Partenaires technico-financiers
PFCA	<i>Political Framework for Crisis Approach</i>
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PURD	Programme d'urgence et de relèvement durable
QE	Question d'évaluation
RCA	République centrafricaine
RCPCA	Plan national pour le relèvement et la consolidation de la paix en Centrafrique
RDC	République démocratique du Congo
REGSEEP	Réhabilitation des secteurs de la justice et de la police
RELSUDE	Programme de relèvement socioéconomique dans la zone sud-est de la RCA

ROM	<i>Result Oriented Monitoring</i>
SAN	Sécurité alimentaire et nutritionnelle
SBC	<i>State Building Contract</i>
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SNIS	Système national d'information sanitaire
TBSI	Projet «Trésor, budget et système d'information»
TdR	Termes de référence
TGI	Tribunal de grande instance
THIMO	Travaux à haute intensité de main d'œuvre
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UMIRR	Unité mixte d'intervention rapide et de répression (des violences sexuelles faites aux femmes et aux enfants)
UNHCR	Agence des Nations unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USMS	Unités spéciales mixtes de sécurité
USPJ	Unité spéciale de police judiciaire (rattachée à la Cour Pénale Spéciale)
VSBG	Violences sexuelles et basées sur le genre

Résumé exécutif

Champ de l'évaluation

L'Évaluation porte sur la coopération au développement de l'Union européenne (UE) avec la République centrafricaine (RCA) en particulier sur la stratégie de coopération depuis 2008 et sur sa mise en œuvre de 2014 à 2019¹. Elle couvre à la fois les actions financières et non-financières (dialogue politique et sur les politiques, programmation conjointe). Les actions d'autres Directions générales de la Commission européenne et du Service Européen pour l'Action Extérieure sont analysées en termes de coordination et cohérence par rapport aux actions de développement, dans le cadre de l'approche intégrée et du triple nexus Humanitaire-Développement-Paix. L'évaluation porte notamment sur les secteurs d'intervention prioritaires identifiés dans les Programmes indicatifs nationaux (PIN) des 10^e et 11^e Fonds européen de développement (FED) et ceux couverts par le Fonds fiduciaire Bêkou². Elle est structurée autour des macro-secteurs **de gouvernance économique et administration publique, justice, gouvernance démocratique, sécurité, éducation, santé (y compris l'eau et l'assainissement urbain), ainsi que la résilience rurale, création d'emplois et gestion des ressources naturelles**. L'évaluation analyse aussi marginalement le soutien **aux grands réseaux d'infrastructures** et à **l'intégration économique régionale**. L'analyse prend en compte également des questions transversales, telles que le genre et l'égalité hommes-femmes, les jeunes, l'environnement et le changement climatique, la sensibilité au conflit, les droits humains et des enfants («rights-based approach»).

Méthodologie

L'évaluation s'est déroulée du mois d'avril 2019 au mois de février 2021 et s'est basée sur la logique d'intervention et une analyse de la contribution à travers 11 questions d'évaluation ; et sur un échantillon d'interventions couvrant 71% du portefeuille. L'adaptation de la méthodologie au contexte Covid-19 a permis d'obtenir des données suffisantes pour répondre aux questions d'évaluation, avec néanmoins d'importantes limites telles qu'une sous-représentation du point de vue des bénéficiaires centrafricains, à l'exception du secteur de la résilience rurale, et un niveau plus limité d'observations directes des experts pour évaluer l'efficacité et la pérennité des interventions.

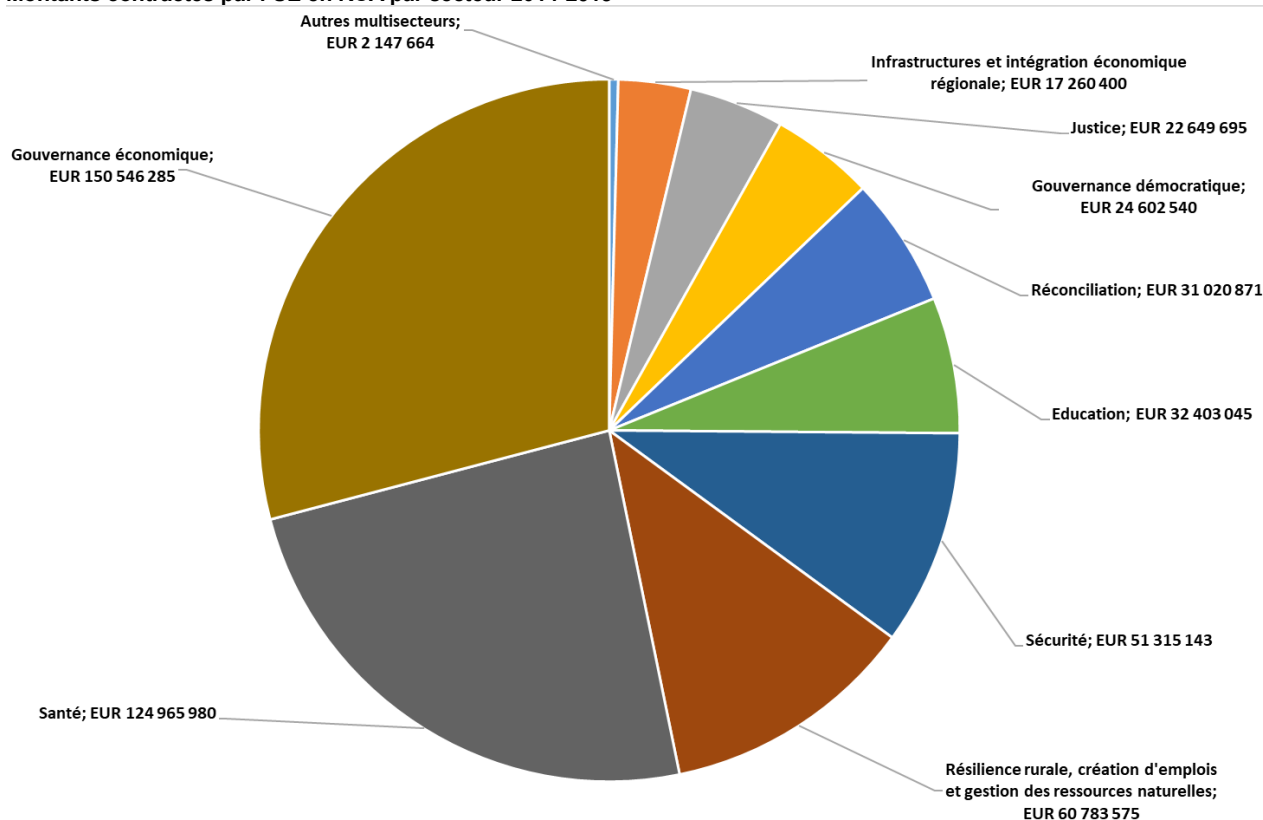
Contexte

La RCA se trouve enclavée au cœur de l'Afrique, entourée par le Tchad, le Soudan, le Soudan du Sud, la République démocratique du Congo (RDC), le Congo et le Cameroun. L'histoire de la RCA est marquée par un cycle de crises politico-militaires produisant des pics de violence récurrents à des intervalles d'une décennie environ. Ces cycles s'expliquent entre autres par la mauvaise gouvernance chronique et la compétition souvent violente pour l'accaparement du pouvoir et des richesses du pays. Cette instabilité qui perdure a entraîné une diminution des ressources de l'État. Il existe une grande disparité géographique et des différences socioéconomiques entre les régions du pays qui engendrent un sentiment d'exclusion et de marginalisation de leur population. Dans « l'arrière-pays », selon l'expression centrafricaine, à la très faible présence des services de sécurité et de l'administration territoriale s'ajoutent la rareté et la faiblesse des services sociaux de base (dont souffre déjà la capitale). Les effets négatifs sur la cohésion sociale sont d'autant plus graves que ces disparités viennent se superposer sur de très anciens antagonismes culturels entre les peuples bantous et les peuples du Sahel, entre les agriculteurs sédentarisés et les éleveurs nomades transhumants. À ces dynamiques internes s'ajoute une forte vulnérabilité face aux influences externes. L'index de développement humain (IDH) montre que la RCA reste un des pays les plus pauvres: 188^e sur 189 pays depuis septembre 2018, mais au dernier rang pendant la majorité de la période couverte par l'évaluation.

¹ À l'exception de la stratégie et des interventions financées à travers l'African Peace Facility.

² Bêkou signifie «espoir» en langue Sango, Le Fonds fiduciaire Bêkou de l'UE est le premier fonds fiduciaire européen à multiples bailleurs de fonds (institutions de l'UE, Etats-membres de l'UE, autres bailleurs), créé en 2014 pour la République centrafricaine.

Montants contractés par l'UE en RCA par secteur 2014-2019



(*) 2019 : chiffres incomplets, seuls les contrats compris dans la période d'évaluation sont inclus. Source : CRIS, TdR et Rapports Fonds Bêkou, élaborations ECORYS.

L'UE en RCA

L'appui de l'UE vise à contribuer à la paix, à la stabilisation et au développement économique et social de la RCA. Les enjeux stratégiques de l'UE comprennent la stabilisation de la sous-région³ et le développement de l'économie régionale et du commerce⁴ avec également des bénéfices pour l'économie internationale et européenne. Pour la période considérée (2014-2019), l'UE a signé des contrats pour 507 millions d'Euro, dont 56% ont été déjà payés. Le FED couvre à peu près trois-quarts des contrats ; l'autre quart est financé par les Instruments de Politique Étrangère (IFS, IFS-RRM, IcSP 21%) et les lignes thématiques (6%).

Conclusions

C.1. L'utilisation stratégique des instruments de coopération dans le cadre d'une approche intégrée à la crise centrafricaine a permis à l'UE d'exercer une influence discrète mais efficace sur le processus de réconciliation et de stabilisation du pays.

L'UE en RCA a adopté une approche intégrée en appui à la stabilisation du pays et à la réduction de la pauvreté. La stratégie de l'UE en RCA s'est adaptée avec le temps et a produit des réponses en phase avec le contexte et tenant compte des évolutions des positions des autres acteurs internationaux. Sur le plan politique, l'UE a su valoriser son rôle d'acteur impartial et influent grâce aux instruments de coopération et à l'activité diplomatique. L'UE s'est engagée dans le dialogue avec la Présidence et le gouvernement sur base d'une position concertée entre les États membres, coordonnée avec l'Union africaine et les Nations unies. Forte de cette position conjointe, l'UE a obtenu des interlocuteurs politiques centrafricains, en particulier durant la période précédant la signature de l'APPR en février 2019, une plus grande disponibilité à la négociation et l'adoption de formes de légitimation démocratique de l'exercice du pouvoir.

³ PIN 11e FED et PIR 11e FED.

⁴ PIR 11e FED.

C.2. Le Fonds Békou a permis d'adapter l'aide à la coprésence de situations d'urgence et de développement qui caractérise la RCA, et d'en expérimenter les défis en y apportant une réponse.

Avec le Fonds Békou, l'UE, en partenariat avec ses États membres et autres pays contributeurs (comme la Suisse), s'est dotée d'un instrument flexible et adapté à la situation de transition non linéaire entre urgence et développement qui caractérise les différentes régions du pays. L'UE a créé les conditions pour une évolution de l'appui vers une approche plus structurante dans les zones stabilisées, tout en continuant à relever les défis immédiats de la sortie du conflit dans d'autres zones. Le Fonds Békou a permis de combler la zone grise entre l'appui humanitaire d'ECHO et les interventions structurantes du FED, et de mettre en œuvre l'approche nexus (humanitaire-développement-paix).

C.3. L'UE a basé ses interventions sur une stratégie de restauration du contrat social, qui s'est révélée insuffisamment sensible au conflit, limitant ainsi l'atteinte des objectifs et l'élaboration d'une approche suffisamment pertinente pour remédier à la fragilité de l'État.

L'UE a soutenu le redéploiement de l'État sur le territoire et la réactivation embryonnaire des services de base dans l'hypothèse que cela permettrait de rétablir le contrat social entre l'État et la population. Les défis en termes de gouvernance spécifiques de la RCA ont été insuffisamment pris en compte et notamment : i) le conflit pour l'accaparement des ressources à tous les niveaux et les problèmes endémiques de corruption, ii) l'absence de redevabilité et le manque d'éthique professionnelle des fournisseurs de services. Même si elle était consciente de ces problèmes, l'UE (et, plus largement, la communauté internationale) n'a pas mis en place une stratégie de réforme de l'administration publique et de lutte contre la corruption à la hauteur des défis. L'UE a bien compris le potentiel positif des femmes, des jeunes et de la société civile pour le maintien de la cohésion sociale mais a rarement fait le lien entre ce potentiel transformateur et l'efficacité des politiques publiques ainsi que le fonctionnement et la redevabilité des fournisseurs de services de base, conditions essentielles pour le rétablissement du contrat social.

C.4. L'appui de l'UE a permis de maintenir en fonction l'État et de le rétablir de manière embryonnaire dans des parties stabilisées du territoire.

L'UE a contribué de manière significative, sans doute plus qu'aucun autre bailleur de fonds, au maintien de la fonction de l'État, en particulier les instances centralisées et durant la période 2014-2015, en finançant une part importante des dépenses courantes. Avec l'ensemble des aides, l'UE a également contribué au rétablissement de la présence étatique dans les zones stabilisées du pays sous forme de services de base en matière de santé, d'éducation, de justice, de sécurité intérieure, d'état civil etc. Il s'agit d'une présence parfois symbolique, parfois effective avec une extension de l'accès à des populations défavorisées, rarement avec un niveau de qualité des services adéquat mais, néanmoins, une présence. L'appui budgétaire a contribué à la stabilisation macroéconomique et a permis une certaine amélioration, toutefois limitée, de la gestion des finances publiques.

C.5. L'appui de l'UE a contribué à la résilience rurale avec un renforcement du capital productif et des organisations rurales, obtenant des résultats néanmoins précaires.

Les appuis fournis dans le cadre du Fonds Békou ont contribué à la reconstitution du capital productif des petits exploitants et au renforcement des organisations d'appui-conseil et des producteurs, filières et finances ruraux. L'accès à l'eau et à l'assainissement s'est amélioré dans les zones ciblées. Ces améliorations ont néanmoins un caractère précaire, à deux titres: d'une part, la faible présence de l'État et l'absence d'une gouvernance sectorielle du développement rural ne permettent pas d'assurer une continuité d'approvisionnement des moyens de production; d'autre part, les défis sécuritaires persistent et peuvent anéantir à tout moment les résultats obtenus. En matière de développement rural, l'UE et les autres PTF n'ont pas suffisamment prêté attention à la dimension

macro des défis et la coordination partenariale a été faible. C'est uniquement dans le domaine de la gestion de l'environnement et des aires protégées que cet aspect a été traité de manière efficace.

C.6. L'appui de l'UE a aidé à résoudre des disputes locales et à réduire les tensions intracommunautaires dans un contexte de réconciliation nationale inachevée.

Les mécanismes de résolution des conflits soutenus au niveau local ont permis de réduire la tension générée par des disputes locales. L'efficacité démontrée en rassemblant les groupes armés autour de la table de négociation de l'APPR n'a pas été suffisante pour garantir leur respect de l'Accord. En effet, la violation fréquente de l'APPR par les groupes armés et la persistance d'affrontements dans plusieurs régions montrent que la tentative de transformer le conflit militaire entre gouvernement et groupes armés en conflit politique non-violent n'a pas abouti en RCA. De plus, l'influence de l'UE sur le rythme de progression des processus de justice transitionnelle et de réforme du système de sécurité s'est avérée limitée par le manque d'adéquation de certains choix stratégiques aux capacités d'absorption de partenaires de mise en œuvre et du partenaire national. Le dispositif de justice transitionnelle est encore inabouti et la valeur ajoutée des appuis à la Cour pénale spéciale (CPS) dans la répression des violations graves du droit international relatif aux droits de l'homme et au droit international humanitaire est restée limitée tout au long de la période.

C 7. L'appui de l'UE a permis des avancées localisées dans le rétablissement de l'Etat de droit dans un contexte où les rapports de force politico-militaire prédominent dans la plupart des régions du territoire.

Au niveau national, les négociations et accords de paix ainsi que les tentatives de démobilisation et désarmement se sont succédés, tandis que les groupes armés ont continué de se multiplier et prospérer. Même dans ce contexte de paix inachevée, les appuis de l'UE au rétablissement des services judiciaires ont permis, une amélioration de leurs pratiques et des progrès localisés dans le redéploiement de la chaîne pénale. Les cadres de concertation entre acteurs judiciaires et ceux de la justice traditionnelle et coutumière ont permis de progresser dans l'accès à la justice. Une légère amélioration dans la perception de la sécurité et de la présence des Forces de sécurité intérieure (FSI) et des Forces de l'armée centrafricaine (FACA) a été enregistrée dans la période d'évaluation (jusqu'au 2019). Toutefois, les gains peuvent être perdus d'un jour à l'autre et les populations des deux-tiers du territoire peuvent rester otages des groupes armés.

C. 8. La stratégie d'intégration de la dimension de genre manque encore de cohérence pour garantir la pérennité des résultats et l'exploitation de leur potentiel transformatif.

L'intégration transversale de la dimension de genre dans ses interventions apparaît plus systématique à partir de 2018, sans toutefois avoir de stratégie intégrée pour en assurer la cohérence. L'UE a contribué à une plus grande visibilité des organisations féminines centrafricaines dans les processus de réconciliation communautaire et électoraux et a favorisé la localisation et l'extension d'initiatives socioéconomiques et de protection en faveur des femmes. Dans les interventions pour la résilience rurale les efforts d'intégration du genre ont été focalisés sur l'autonomisation économique, sans attention suffisante portée à la charge de travail additionnelle aux femmes et à leur capacité d'influencer les décisions relatives à leur propre vie et dans le cadre de la gestion du ménage. Les progrès dans la connaissance du droit, des procédures judiciaires, du phénomène des VBG et dans l'assistance judiciaire restent encore très localisés et sans véritable impact sur l'accès des femmes à la justice ni sur les inégalités ou comportements discriminatoires au sein des institutions familiales, communautaires et étatiques.

C.9. La diversification des instruments a permis de mieux atteindre la population tout en mettant en évidence un besoin persistant de structuration sectorielle et de cohérence globale.

L'UE a opéré une approche de diversification croissante de ses instruments de coopération tout en gardant un grand nombre de secteurs d'intervention. Ce faisant, le choix a été de privilégier certains instruments dans chaque secteur. L'UE n'a pas exploité dans tous les secteurs d'intervention l'utilisation complémentaire de ses instruments, dans la même mesure comme dans le cadre d'une approche sectorielle, pour renforcer à la fois les structures centrales de l'État et les communautés locales/la société civile. L'absence d'un cadre de résultats au niveau des effets à long terme aligné avec le RCPCA a constitué une faiblesse dans la mise en œuvre de l'approche sectorielle. De plus, le fait d'intervenir sur un large éventail de secteurs a réduit la possibilité d'approfondir l'intervention dans chaque secteur.

C.10. La coordination interne a été efficace tandis que l'investissement en ressources humaines n'a pas été à la hauteur des ambitions de la stratégie de coopération et celles croissantes de l'approche intégrée.

L'UE a renforcé la collaboration entre ses services et les synergies entre diplomatie et coopération au développement tout au long de la période d'évaluation. Pour mettre en place et gérer ses instruments de manière cohérente et stratégique, l'UE a créé un mécanisme de coordination et de consultation, le Country Team (auquel participent le SEAE, DG INTPA, FPI, DG ECHO et la Délégation), qui s'est avéré apte à fournir une réponse intégrée à la crise centrafricaine en fonction de l'évolution du contexte. La bonne coordination interne ne cache toutefois pas la réalité d'un investissement insuffisant en ressources humaines pour la DUE, tant en termes quantitatifs que de couverture des différents besoins en expertise, au vu des ambitions croissantes et de la diversification des instruments dans le cadre de l'approche intégrée et cela en dépit du professionnalisme et de capacité d'adaptation démontrée par le personnel présent en Délégation.

C.11. La division du travail entre l'UE et les États Membres a été insuffisante.

Dans le cadre du Fonds Bêkou, l'apport des contributions de la France, des Pays-Bas, de l'Italie et de l'Allemagne, ainsi que de la Suisse, a représenté un pas en avant en termes d'implication des États membres dans la réponse à la crise centrafricaine. Toutefois, la coordination avec les États membres s'est peu développée au niveau stratégique, que ce soit dans le cadre du Fonds Bêkou, où les discussions sont restées plutôt formelles, ou en dehors de celui-ci, au niveau de l'approche intégrée à la crise centrafricaine. L'absence de division du travail entre l'UE et ses États membres (aussi liée à leur faible niveau d'investissement en RCA) combinée à une coordination des PTF peu efficace et dispersée et des besoins immenses dans tous les domaines, a compliqué les efforts de l'UE de concentrer ses appuis, l'obligeant à rester présente dans un grand nombre de secteurs.

Recommandations



R.1. Même dans la situation actuelle de dégradation de la situation sécuritaire en RCA et face aux défis de la mise en œuvre de l'APPR⁵, il est important que l'UE continue à utiliser stratégiquement ses différents instruments en complément de l'activité diplomatique pour promouvoir et renforcer la réconciliation nationale, la justice, la bonne gouvernance et l'inclusivité en vue d'une paix durable.

⁵ Accord politique pour la paix et la réconciliation (APPR) signé à Bangui le 6 février 2019 par le gouvernement et 14 groupes armés.

R.2. Afin de favoriser le rétablissement du contrat social entre État et population, l'UE devrait accorder plus d'attention à l'amélioration de la qualité des services fournis par l'État (santé, éducation, justice, sécurité intérieure, état civil, etc.) et à l'équité avec laquelle ils sont offerts à la population et aux groupes les plus vulnérables, en renforçant son appui à la lutte contre les phénomènes de corruption à tous les niveaux qui ébranlent la confiance de la population envers les fournisseurs de services et affaiblissent la légitimité de l'État.

R.3. Au vu de la fragilité macroéconomique qui persiste en RCA, il est recommandé que l'instrument « State and Resilience Building Contract » maintienne une place importante dans la coopération de l'UE. En même temps, cet instrument devrait être plus focalisé sur la stabilisation macroéconomique et une plus grande partie de l'appui budgétaire devrait être consacrée à des contrats de performance de réforme sectorielle.

R.4. Afin de limiter les impacts négatifs du conflit sur la population et d'en favoriser la résilience dans une situation d'instabilité prolongée, l'UE devrait capitaliser l'expérience acquise du Fonds Bêkou dans la mise en œuvre du triple Nexus humanitaire-développement-paix, et continuer à renforcer la coordination entre les services européens et associer les partenaires internationaux pour optimiser l'impact global des appuis de l'UE sur les inégalités territoriales.

R.5. Afin de favoriser la relance économique du pays, l'UE devrait consolider et mettre à l'échelle les résultats obtenus dans le renforcement de la résilience des populations rurales, pour en favoriser la durabilité dans le temps avec un appui institutionnel adéquat dans une perspective de structuration du secteur et de mettre les bases pour la collaboration des secteurs public-privé.

R.6. Les interdépendances entre les objectifs de lutte contre l'impunité, de consolidation de la paix et de sécurité requièrent de progresser encore dans la synchronisation des interventions pour capitaliser les acquis et limiter les risques d'effets pervers.

R.7. Afin d'assurer une contribution significative à un agenda transformatif concernant les relations entre les femmes et les hommes et le conflit en RCA, il est recommandé que l'UE continue à placer les principes d'égalité et l'intégration de la dimension hommes-femmes au centre de ses appuis aux politiques et mécanismes de relèvement post-conflit.

R.8. Afin d'augmenter son efficience et son efficacité et malgré des ressources limitées, il est important que l'UE priorise les secteurs d'intervention où elle peut s'engager sur la durée, avec des financements conséquents et des expertises adéquates (assistants techniques et personnel de la DUE), et mieux synchronisées, tout en renforçant la coordination avec les partenaires techniques et financiers et sollicitant plus d'engagement auprès des États membres.

R.9. Afin d'assurer une plus grande cohérence et une meilleure complémentarité des interventions, l'UE pourrait soutenir le gouvernement à la définition des politiques sectorielles manquantes ainsi qu'à leur approbation, et actualiser les approches sectorielles (soutenues par l'UE) qui s'appuient sur un cadre de résultats et la mise en place d'un système de suivi et évaluation.

Executive summary

Scope of the evaluation

The Evaluation focuses on the development cooperation of the European Union (EU) with the Central African Republic (CAR), the cooperation strategy since 2008 and its implementation from 2014 to 2019⁶. It covers both financial and non-financial actions (including political dialogue and policies and joint programming). The actions of other Directorates-General of the European Commission and of the European External Action Service are analysed in terms of coordination and coherence with respect to development actions, within the framework of the integrated approach and the Humanitarian-Development-Peace triple nexus. The evaluation focuses on the priority intervention sectors identified in the National Indicative Programmes (NIP) of the 10th and 11th European Development Fund (EDF) and those covered by the Békou trust fund⁷. It is structured around the macro-sectors **of economic governance and public administration, justice, democratic governance, security, education, health (including urban water and sanitation), as well as rural resilience, job creation and the management of natural resources**. The evaluation also marginally analyses the support **for major infrastructure networks and regional economic integration**. The analysis takes into account cross-cutting issues, such as gender equality, youth, environment and climate change, conflict-sensitivity and addressing human and children's rights (“rights-based approach”).

Methodology

The evaluation took place from April 2019 to February 2021. It used the Contribution Analysis approach and was based on the intervention logic and 11 evaluation questions. It used a sample of interventions which covered 71% of the overall portfolio. The methodology was adapted to the Covid-19 context to obtain sufficient data to answer the evaluation questions. An important limitation to note is the under-representation of the point of view of direct beneficiaries from the CAR, with exception of those involved in the rural resilience sector. The context did not allow the experts to fully assess the effectiveness and sustainability of interventions.

Context

The CAR is a landlocked country (located) in the middle of the African continent and surrounded by Chad, Sudan, South Sudan, the Democratic Republic of Congo (DRC), Congo and Cameroon. The history of the CAR is marked by cycles of politico-military crises producing recurring spikes in violence every decade or so. These cycles are explained, amongst other things, by chronic poor governance and by the often-violent competition to obtain power and a share of the country's wealth. Continued instability has led to a reduction in the State's resources. There are great geographic disparities and socio-economic differences between the different provinces of the country, which generates a feeling of exclusion and marginalisation amongst some parts of the population. The “hinterland”, to use the Central African expression, has a very limited presence of security and public administration services as well as basic social services (also limited in the capital). The negative effects on social cohesion are even more serious as these disparities add to the longstanding cultural antagonism between the Bantu and the Sahel peoples - between settled farmers and nomadic transhumant herders. In addition to these internal dynamics, there is also high vulnerability to external influences. The Human Development Index (HDI) shows that the CAR remains one of the poorest countries in the world: ranked 188th out of 189 countries since September 2018, but ranked as the poorest country for most of the period covered by the evaluation.

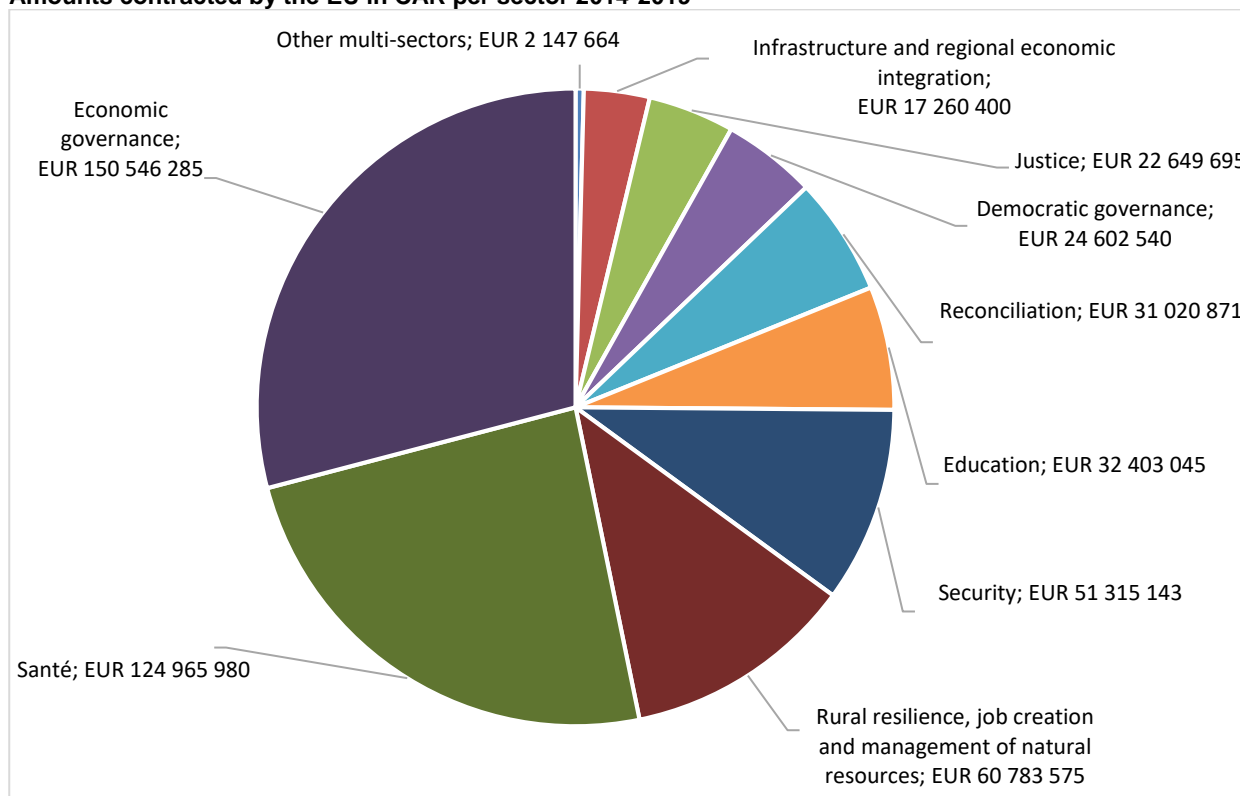
⁶ With the exception of strategy and interventions financed through the African Peace Facility.

⁷ Békou means “hope” in the Sango language, the EU Békou trust fund is the first European trust fund with multiple funders (UE institutions, EU member states, other funders), created in 2014 for the Central African Republic.

The EU support in the CAR

The aim of the EU support in the CAR is to contribute to peace, stabilisation, and socioeconomic development. The strategic challenges of the EU include the stabilisation of the sub-region,⁸ the development of the regional economy and also trade⁹ which can benefit both the international and European economy. For the period under review (2014-2019), the EU signed contracts for 507 million euros, of which 56% has already been paid. The EDF covers roughly three-quarters of the contracts; the other quarter is financed by Foreign Policy Instruments - IFS, IFS-RRM, IcSP (21%) and thematic lines (6%).

Amounts contracted by the EU in CAR per sector 2014-2019



(*) 2019: incomplete figures, only the contracts included in the evaluation period are included. Source: CRIS, Bêkou Fund Terms of Reference and Reports; ECORYS information.

Conclusions

C.1. The strategic use of cooperation instruments within the framework of an integrated approach to the Central African crisis has enabled the EU to exert discreet but effective influence on the process of reconciliation and stabilisation of the country.

The EU has adopted an integrated approach in the CAR to support stabilisation of the country and reduce poverty. The EU's strategy in CAR has adapted over time and produced responses in accordance with the context, taking into account the evolving positions of other international stakeholders. At the political level, the EU has been able **to promote its role as an impartial and influential stakeholder** thanks to instruments of cooperation and diplomatic activity. The EU has engaged in dialogue with the Presidency and the government based on its concerted position between Member States, the African Union and the United Nations. Thanks to being in this strong position, the EU obtained greater bargaining power for negotiations with Central African political actors adopting forms of democratic legitimisation to exercise power, particularly during the period preceding the signing of the APPR in February 2019.

⁸ NIP 11th EDF and RIP 11th EDF.

⁹ RIP 11th EDF.

C.2. The Bêkou Fund has made it possible to adapt aid to the co-presence of emergency and development situations that characterise the CAR, and to experience and address the challenges of both.

With the Bêkou Fund, the EU, in partnership with its Member States and other contributing countries (such as Switzerland), has adopted a flexible instrument adapted to the situation of non-linear transition between emergency and development which characterises the various regions of the country. The EU has created conditions for a shift in its support towards a more restructuring approach in stabilised areas, while continuing to address the immediate challenges emerging from conflict in other areas. The Bêkou Trust Fund has made it possible to bridge the grey area between the humanitarian support of ECHO and the restructuring interventions of the EDF, and to implement the nexus approach (humanitarian-development-peace).

C.3. The EU has based its interventions on a strategy of restoring the social contract, which has proved insufficiently sensitive to conflict, thus limiting the achievement of objectives, developing a fitting approach to address the fragility of the State.

The EU has supported the redeployment of the State in the territory and the embryonic reactivation of basic services on the assumption that this would restore the social contract between the State and the population. The specific governance challenges in the CAR were considered, in particular: i) the conflict to monopolise resources at all levels and the endemic problems of corruption and ii) the lack of accountability and professional ethics of service providers. Despite being aware of these problems, the EU (and, more broadly, the international community) has not put in place a public administration reform and anti-corruption strategy that can meet these challenges. The EU has clearly understood the positive potential of women, young people, and the civil society for maintaining social cohesion. However, it has rarely made the link between this transformative potential, effective public policies and the functioning and accountability of basic service providers which is essential for the re-establishment of the social contract.

C.4. EU support has made it possible to keep the State functioning and to re-establish it in an embryonic way in stabilised parts of the territory.

The EU has contributed significantly, arguably more than any other donor, to the preservation of state functions, in particular the central government bodies. Between 2014-2015 it also financed a significant portion of expenditure. With all the aid, the EU has also contributed to the re-establishment of the state presence in the stabilised areas of the country in the form of basic services in the fields of health, education, justice, internal security, civil registry, etc. It is sometimes a symbolic, effective presence with an extension of access to disadvantaged populations, rarely with an adequate level of service quality but, nevertheless, a presence. Budget support has contributed to macroeconomic stabilisation and has resulted in some improvements, albeit limited, in public finance management.

C.5. EU support has contributed to rural resilience by boosting productive capital and rural organisations.

The support provided under the Bêkou Fund has contributed to the reconstitution of the productive capital of smallholders and to the strengthening of advisory support organisations and producers, of rural sectors and rural finance. Access to water and sanitation has also improved in targeted areas. The sustainability of these improvements is uncertain for two reasons: on the one hand, the weak presence of the State and the absence of sectoral governance of rural development makes it impossible to ensure a continued supply of production; on the other hand, security challenges persist and can undermine the results obtained at any time. In terms of rural development, the EU and other technical and financial partners have not paid sufficient attention to the macro dimensions of the

challenges. Coordination with partners has also been weak. It is only in the area of management of the environment and protected areas that this aspect has been effectively addressed.

C.6. EU support has helped resolve local disputes and reduce intra-community tensions amid unfinished national reconciliation.

The conflict resolution mechanisms supported at local level have helped to reduce tensions generated by local disputes. The effectiveness demonstrated in bringing armed groups together around the APPR negotiating table has not been sufficient to ensure their compliance with the Accord. Indeed, the frequent violations of the APPR by armed groups and the persistent clashes in several regions show that the attempt to transform the military conflict between the government and armed groups into a non-violent political conflict has not happened in the CAR. In addition, the EU's influence on the pace of progress of transitional justice and security system reform processes has proved to be limited by the inadequacy of certain strategic choices with the absorption capacities of implementation partners and the national partner. The transitional justice system is still in progress and the added value of support for the Special Criminal Court (SCC) in the repression of serious violations of international human rights law and international humanitarian law has remained limited throughout the time period under evaluation.

C.7. EU support has enabled localised progress in restoring the rule of law in a context where political-military power relations prevail in most regions of the territory.

At national level, peace negotiations and agreements as well as demobilisation and disarmament attempts have succeeded, whilst armed groups have continued to multiply and prosper. Even in this context of unachieved peace, the EU support for the re-establishment of judicial services has made it possible to improve practice and make localised progress in the redeployment of the criminal justice system. The consultation framework agreements between legal stakeholders and those of traditional and customary justice have made it possible to make progress in access to justice. A slight improvement in the perception of security and the presence of the Internal Security Forces and the Central African Armed Forces was recorded in the evaluation period (until 2019). However, gains can be lost overnight, and people in two-thirds of the country can be held hostage by armed groups.

C.8. The gender mainstreaming strategy still lacks the consistency to ensure the sustainability of results and the development of their transformative potential.

The mainstreaming of the gender dimension in all interventions appears more systematic from 2018 onwards, despite lacking an integrated strategy to ensure its consistency. The EU has contributed to greater visibility of Central African women's organisations in community and electoral reconciliation processes and has promoted the localisation and extension of socio-economic and protection initiatives in favour of women. In interventions for rural resilience, gender mainstreaming efforts have been focused on economic empowerment, with insufficient attention given to the additional workload on women and their ability to influence decisions relating to their own lives and within the context of household management. Progress in knowledge of the law, legal procedures, the phenomenon of GBV and legal assistance still remains very localised and has no real impact on women's access to justice or on inequalities or discriminatory behaviour within family, community and state institutions.

C.9. The diversification of cooperation instruments has improved the outreach to the population while highlighting a persistent need for sectoral structuring and overall coherence.

The EU has adopted an approach of growing diversification of its cooperation instruments while retaining a large number of areas of intervention. In doing so, the choice was to prioritise certain instruments in each sector. The EU has not developed in all intervention sectors the complementary use of its instruments, within the framework of a sectoral approach, to strengthen both the central

structures of the State and local communities/civil society. The lack of a results framework at the level of long-term effects aligned with the RCPCA has been a weakness in the implementation of the sectoral approach. In addition, intervening in a wide range of sectors has reduced the possibility of furthering intervention in each sector.

C.10. Internal coordination has been effective while the investment in human resources has not matched the ambitions of the cooperation strategy and the growing ambitions of the integrated approach.

The EU has strengthened the collaboration between its services and the synergies between diplomacy and development cooperation throughout the evaluation period. To set up and manage its instruments in a coherent and strategic way, the EU has created a coordination and consultation mechanism. The Country Team (in which the EEAS, DG INTPA, FPI, DG ECHO and the Delegation participate), has proven able to provide an integrated response to the Central African crisis in line with the evolution of the context. Despite the professionalism and adaptability demonstrated by the staff present in the Delegation, good internal coordination does not hide the reality of insufficient investment in human resources for the EUD, both in quantitative terms and in terms of covering the various expertise required in light of growing ambitions and the diversification of instruments within the framework of the integrated approach.

C.11. The division of labour between the EU and Member States has been insufficient.

Within the framework of the Bêkou Fund, the provision of the contributions of France, the Netherlands, Italy and Germany, as well as Switzerland, represented a step forward in terms of the involvement of Member States in the response to the Central African crisis. However, coordination with Member States has not developed much at the strategic level, neither within the framework of the Bêkou Fund, where discussions have remained rather formal, nor at the level of the integrated approach to the Central African crisis. The lack of division of labour between the EU and its Member States (also linked to a low level of investment in the CAR) combined with inefficient and dispersed donor coordination and immense needs in all areas, has complicated the EU's efforts to concentrate its support, forcing it to remain present in a large number of sectors.

Recommendations



R.1. Even in the current situation of a deteriorating security situation in the CAR and in the face of the challenges of the implementation of the APPR¹⁰, it is important that the EU continues to strategically use its various instruments, in addition to diplomatic activity to promote and strengthen national reconciliation, justice, good governance and inclusiveness for lasting peace.

R.2. In order to promote the re-establishment of the social contract between the State and the population, the EU should pay more attention to improving the quality of services provided by the State (health, education, justice, internal security, civil registry, etc.) and the fairness with which they are offered to the population and to the most vulnerable groups, by strengthening its support in the fight against corruption at all levels that undermines the confidence of the population in service providers and weakens the legitimacy of the state.

R.3. In view of the macroeconomic fragility which persists in the CAR, it is recommended that the "State and Resilience Building Contract" instrument maintains an important place in EU cooperation. At the same time, this instrument should be more focused on macroeconomic stabilisation and more budget support should be devoted to sector reform performance contracts.

¹⁰ Political Agreement for Peace and Reconciliation (APPR) signed in Bangui on 6 February 2019 by the Government and 14 armed groups.

R.4. In order to limit the negative impacts of the conflict on the population and promote its resilience in a situation of prolonged instability, the EU should capitalise on the experience acquired from the Bêkou Fund in the implementation of the humanitarian-development-peace triple Nexus, continue to strengthen coordination between European services and involve international partners to optimise the overall impact of EU support on territorial inequalities.

R.5. In order to promote the country's economic recovery, the EU should consolidate and scale up the results obtained in strengthening the resilience of rural populations, to promote their sustainability over time with adequate institutional support with a view to structuring the sector and laying the foundations for public-private sector collaboration.

R.6. The interdependencies between the objectives of the fight against impunity, peace consolidation and security require further progress in the synchronisation of interventions in order to capitalise on the gains and limit the risks of unwanted effects.

R.7. In order to ensure a meaningful contribution to a transformative agenda regarding gender relations and conflict in CAR, it is recommended that the EU continues to put the principles of equality and gender mainstreaming at the heart of its support for post-conflict recovery policies and mechanisms.

R.8. In order to increase its efficiency and effectiveness despite limited resources, it is important for the EU to prioritise the intervention sectors where it can be involved over time, with substantial funding and adequate and better synchronised expert input (technical assistants and staff of the EUD), while strengthening coordination with technical and financial partners and seeking more involvement from Member States.

R.9. In order to ensure greater coherence and better complementarity of interventions, the EU could support the government in defining and approving missing sectoral policies, and updating sectoral approaches (supported by the EU), based on a results framework and a monitoring and evaluation system.

1 Introduction

L'Évaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République centrafricaine a eu comme objectifs de:

- Fournir une évaluation globale et indépendante de la stratégie de coopération de l'Union européenne (UE) avec la République centrafricaine (RCA) depuis 2008, de sa mise en œuvre depuis 2014 et de sa contribution au rétablissement d'une paix inclusive et durable en RCA, et en tirer les enseignements pour l'intervention future de l'UE dans les États en situation de fragilité;
- Nourrir la réflexion dans le contexte du prochain cycle de programmation (2021-2027).

1.1 Champ d'évaluation

L'Évaluation porte sur la coopération au développement de l'Union européenne (UE) avec la République centrafricaine (RCA) en particulier sur la stratégie de coopération depuis 2008 et sur sa mise en œuvre de 2014 à 2019¹¹. Elle couvre à la fois les actions financières et non-financières (dialogue politique et sur les politiques, programmation conjointe). L'évaluation porte notamment sur les secteurs d'intervention prioritaires identifiés dans le Programme indicatif national (PIN) du 10^{ème} et 11^{ème} Fonds européen de développement (FED) et ceux couverts par le Fonds fiduciaire Bêkou¹², qui est le premier fonds fiduciaire européen créé par l'UE en 2014, faisant intervenir de multiples bailleurs de fonds et avec des contributions des institutions de l'UE.

Elle est structurée autour des macro-secteurs de gouvernance économique et administration publique, justice, gouvernance démocratique, sécurité, éducation, santé (y compris l'eau et l'assainissement urbain), ainsi que la résilience rurale, création d'emplois et gestion des ressources naturelles. L'évaluation analyse aussi marginalement le soutien aux grands réseaux d'infrastructures et à l'intégration économique régionale. L'analyse prend en compte également des questions transversales, telles que l'égalité hommes-femmes, les jeunes, l'environnement, la sensibilité au conflit, les droits humains et des enfants («rights-based approach»).

L'évaluation s'est concentrée sur un échantillon d'interventions représentatif couvrant 71% du portefeuille, entre autre celles financées sous les 10^e et 11^e Programmes indicatifs nationaux et Programmes indicatifs régionaux du Fonds européen de développement (FED); sur l'Instrument de la coopération au développement (DCI), y inclus les lignes thématiques; sur le Fonds fiduciaire Bêkou; sur les Instruments de politique étrangère, y inclus sur l'Instrument contribuant à la paix et à la stabilité (IcSP).

Les interventions d'aide humanitaire gérées par la Direction Générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de l'Union européenne (DG ECHO) n'ont pas fait partie du champ de l'évaluation. Le lien entre l'aide humanitaire et les opérations de développement a été examiné dans le contexte de l'approche intégrée et des secteurs pertinents (en particulier la résilience rurale, la santé, l'éducation). Les missions de conseil militaire (EUAM) et de formation (EUTM) de l'UE en RCA ont été prises en compte pour les seuls critères de cohérence, de coordination et de complémentarité. La stratégie et les interventions financées par l'African Peace Facility (APF) n'ont pas été pris en compte pour l'analyse, excepté dans le cadre de l'élaboration des recommandations comme prévu dans les termes de référence.

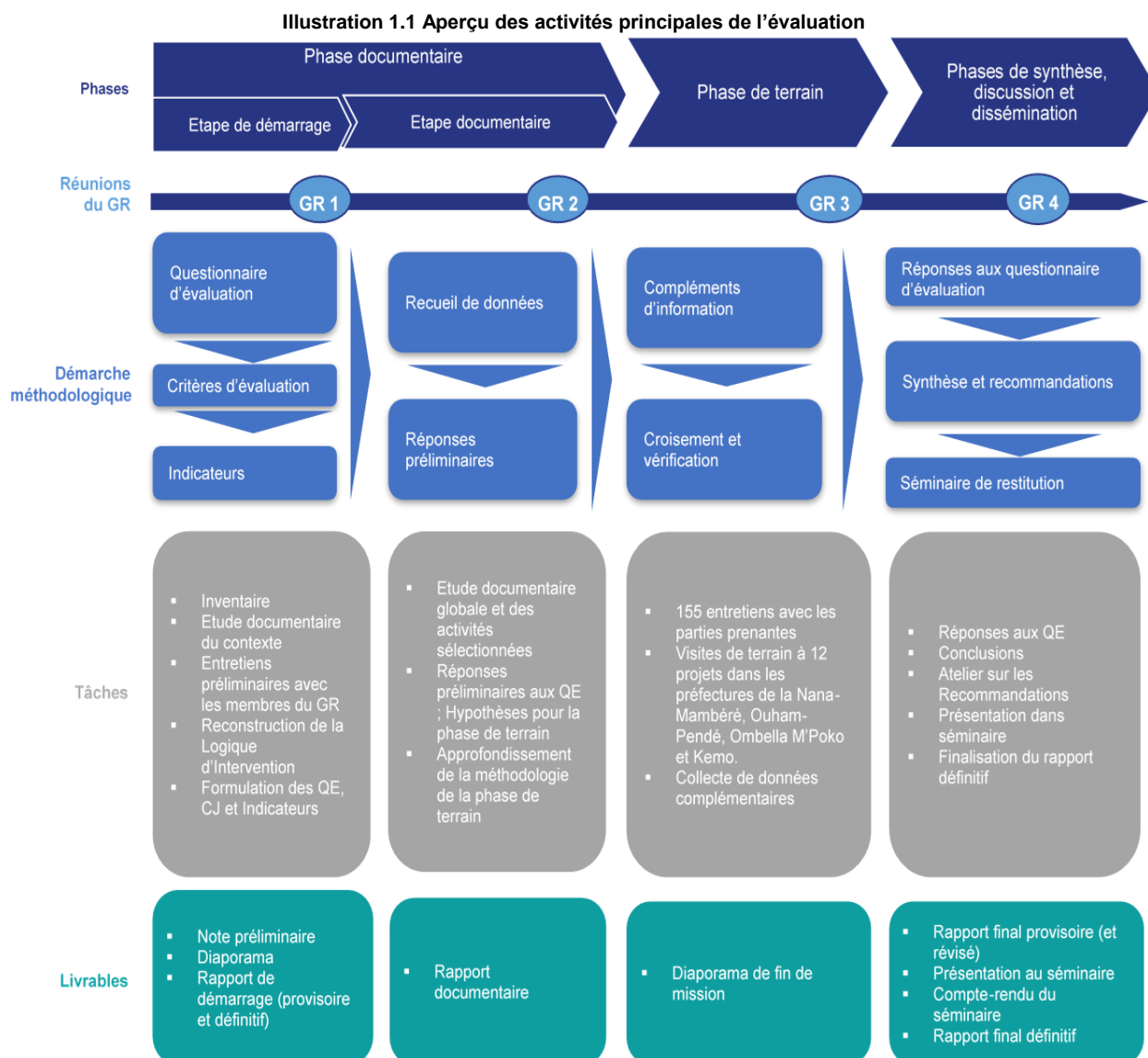
La portée géographique de l'évaluation correspond au territoire de la RCA, y compris certaines activités régionales ayant des répercussions en RCA (en impliquant des entités et des bénéficiaires centrafricains).

¹¹ À l'exception de la stratégie de l'African Peace Facility.

¹² Bêkou signifie «espoir» en langue Sango.

1.2 Phases de l'évaluation

L'évaluation s'est déroulée du mois d'avril 2019 au mois de février 2021 et a compris les phases de travail suivantes:



1.3 Limitations

Malgré les circonstances particulières liées à la pandémie mondiale de la Covid-19, grâce à l'appui d'un consultant local, une mission de terrain a été effectuée pour le secteur de la résilience rurale et de la création d'emploi. Néanmoins pour les autres thématiques et les aspects stratégiques, la visite de terrain, prévue en mars 2020, a été remplacée par des entretiens à distance. L'adaptation de la méthodologie au contexte Covid-19 a permis d'obtenir des données suffisantes pour répondre aux questions d'évaluation, avec néanmoins d'importantes limites :

- Une sous-représentation du point de vue des bénéficiaires centrafricains, à l'exception du secteur de la résilience rurale, qui n'ont pas un bon accès à internet et avec lesquels les échanges ont souffert de la qualité moindre de la communication ;

- Et un niveau plus limité d'observations directes des experts pour évaluer l'efficacité et la pérennité des interventions. Cette dernière contrainte impacte surtout les questions sectorielles, à l'exception de la QE9 pour laquelle une mission de terrain, comme déjà précisé, a été possible.

À ces limites s'ajoute le manque de données de statistiques et de données au niveau des résultats (*outcomes*) et impacts soit causé par la nature embryonnaire du système statistique national soit causé par les défis sécuritaires qui ont constitué des obstacles aux activités de suivi et évaluation par le personnel de la DUE pendant la période couverte par l'évaluation.

En outre, les motivations qui ont conduit aux choix stratégiques de la période 2008-2013 ont été plus difficiles à reconstruire, soit en raison des difficultés à contacter le personnel de l'époque, soit parce que le personnel consulté a une mémoire moins claire de ces événements passés. De plus amples détails sur la qualité des éléments probants recueillis se trouvent dans l'Annexe 1.

2 Contexte

2.1 L'évolution de la situation politico-sécuritaire

L'enclavement et les influences régionales

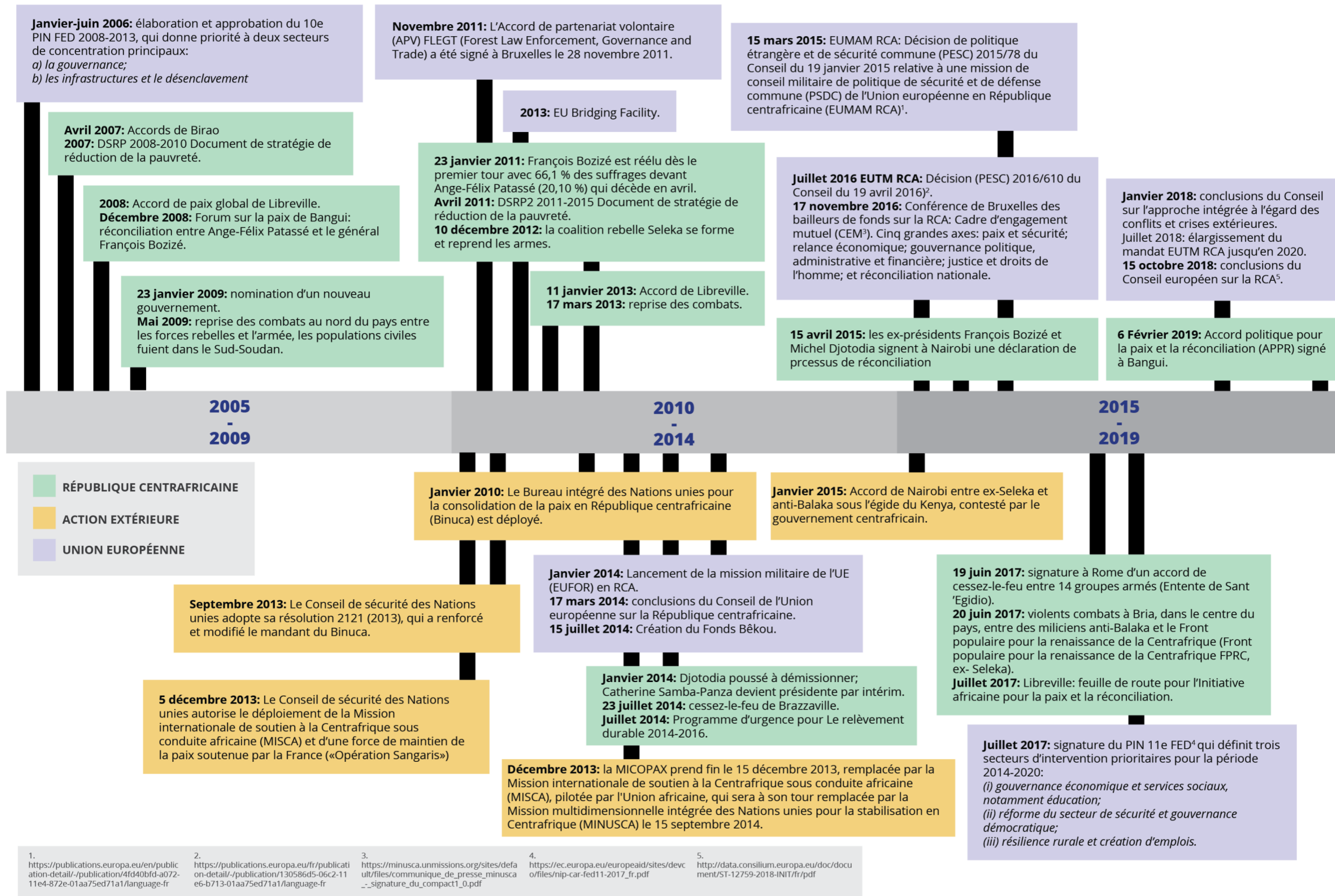
La RCA se trouve enclavée au cœur de l'Afrique, entourée par le Tchad, le Soudan, le Soudan du Sud, la République démocratique du Congo (RDC), le Congo et le Cameroun. L'enclavement du pays est accentué par l'éloignement des ports maritimes. Le plus proche, Douala au Cameroun, est situé à près de 1.500 km de Bangui par voie routière. Cet enclavement, et la multiplicité des acteurs externes impliqués en RCA, peuvent rendre difficile la compréhension du paysage politique à Bangui. La RCA fait partie des deux principales organisations régionales en charge de l'intégration économique : la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC)¹³, cette dernière ayant été engagée dans un processus de médiation jusqu'en avril 2018. Le graphique 1.1 montre les principaux jalons dans l'histoire politico-sécuritaire récente en République centrafricaine et l'action extérieure de l'Union européenne dans le pays dans la période d'évaluation et les années qui précèdent.

Des explosions cycliques de violence et des inégalités profondes

L'histoire de la RCA est marquée par un cycle de crises politico-militaires avec des pics de violence réguliers à des intervalles d'une décennie environ. Ces cycles de violence s'expliquent, entre autres, par la mauvaise gouvernance chronique et la compétition souvent violente pour l'accaparement du pouvoir et des richesses du pays. Cette situation instable continue a entraîné une réduction des ressources de l'État.

Il existe une grande disparité géographique et des différences socioéconomiques entre les régions du pays qui engendre un sentiment d'exclusion et de marginalisation de leur population. Dans «l'arrière-pays», selon l'expression centrafricaine, à la très faible présence des services de sécurité et de l'administration territoriale s'ajoute la rareté, le manque et la faiblesse des services sociaux de base (dont souffre déjà la capitale) Les effets négatifs sur la cohésion sociale sont d'autant plus graves que ces disparités viennent se superposer sur de très anciens antagonismes culturels entre les peuples bantous et les peuples du Sahel, entre les agriculteurs sédentarisés et les éleveurs nomades transhumants. À ces dynamiques internes s'ajoute une forte vulnérabilité face aux influences externes.

¹³ L'appui à ces organisations par l'UE a été analysé dans une récente [Évaluation de la coopération UE avec l'Afrique centrale](#).



¹⁴ Liens des publications dans le graphique ci-dessus:

- <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4fd40bfd-a072-11e4-872e-01aa75ed71a1/language-fr>
- <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/130586d5-06c2-11e6-b713-01aa75ed71a1/language-fr>
- https://minusca.unmissions.org/sites/default/files/communique_de_presse_minusca_-_signature_du_compact1_0.pdf
- https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-car-fed11-2017_fr.pdf
- <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12759-2018-INIT/fr/pdf>

Le coup d'État de 2003 et l'échec de la réconciliation

Le processus de réconciliation entre l'ancien président Patassé et le général Bozizé, qui avait destitué ce premier par un coup d'État en 2003, a culminé avec la nomination d'un nouveau gouvernement en 2009, sans toutefois établir une situation de confiance dans le pays. Les combats au nord du pays entre certains groupes armés et les Forces armées centrafricaines (FACA) ont repris rapidement, provoquant une fuite des populations vers les pays voisins. En 2008, La Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX) a été établie, une mission de la Force Multinationale des États d'Afrique Centrale (FOMAC), sous l'égide de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) et bénéficiant du soutien financier et logistique de l'Union Européenne (African Peace Facility) et de la France. Les élections de 2011 donnant la victoire à François Bozizé ont été suivies de l'unification de tous les groupes armés existants à l'époque au sein de la coalition Séléka en 2012. Cette coalition¹⁵, renforcée par des combattants recrutés à l'étranger, n'eut aucune difficulté à battre les forces de défense et de sécurité intérieure (FDSI) et s'installa à Bangui. Cela constitua le point culminant de cette phase du cycle de violence centrafricain.

L'escalade des combats en 2013

L'accord de paix signé par la suite a échoué et n'a pas pu éviter une forte escalade des combats au début 2013, menant à la prise du palais présidentiel et à l'auto-proclamation de Michel Djotodia comme président. Au même moment, de nouveaux groupes armés d'auto-défense se sont constitués en opposition à la Séléka, prenant le nom d'anti-Balaka¹⁶. Des massacres ont été perpétrés par la Séléka et en réponse à ceux perpétrés par les milices anti-Balaka. Fin 2013, l'intervention de la France avec l'opération « Sangaris », suivie de la MISCA menée par l'Union africaine (UA), puis le lancement d'une mission de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et enfin l'arrivée de la mission de l'UE EUFOR RCA (la mission de l'ONU était déjà présente), ont amorcé un engagement croissant de la communauté internationale.

Le gouvernement d'unité nationale et la Conférence de Bruxelles

Finalement, en juillet 2014, cet engagement a contribué à la négociation d'un cessez-le-feu entre factions Séléka et anti-Balaka, à l'établissement d'un gouvernement d'unité nationale, au démarrage d'un processus de réconciliation et à des élections en 2016. La transition a été dirigée par Catherine Samba-Panza, cheffe de l'État, et s'est accompagnée d'une composition de l'assemblée parlementaire la plus féminisée de l'histoire de la Centrafrique.

En novembre 2016, les participants à la conférence des bailleurs de fonds à Bruxelles (80 pays et organisations internationales, y inclus l'UE¹⁷), tout en reconnaissant les progrès réalisés dans la stabilisation du pays ainsi que les défis persistants, se sont accordés en faveur d'une mobilisation conjointe pour relever les défis humanitaires, renforcer la résilience des populations les plus vulnérables¹⁸ et contribuer à la consolidation de la paix. Un cadre d'engagement mutuel a été signé lors de cette conférence, le 17 novembre 2016 cimentant l'appui des bailleurs de fonds au Plan national pour le relèvement et la consolidation de la paix en Centrafrique (RCPCA) du gouvernement.

L'Initiative africaine et l'Accord politique pour la paix et la réconciliation

En juillet 2017, à Libreville, sur l'invitation de la Commission de l'Union africaine, une feuille de route pour l'Initiative africaine pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine a été lancée suite à une Réunion Ministérielle¹⁹, représentant un pas important dans l'implication de l'Union africaine et des autres États de la sous-région dans le processus de paix. Le dialogue et la discussion entre le gouvernement et les

¹⁵ «Séléka» ou «seleka» signifie, en langue Sango, «coalition».

¹⁶ Le nom d'anti-balaka provient des amulettes ou gri-gri préparés par ces groupes et censés les rendre invincibles face aux balles d'AK-47. En effet, à leurs débuts, les milices anti-balakas comptent davantage sur leur nombre et leurs croyances animistes que sur les machettes, arcs, flèches et lances dont ils sont dotés. Ils acquerront rapidement de l'armement, soit en le prenant à leur ennemi Séléka, soit en le récupérant sur d'anciens stocks de l'État à la faveur de ralliements par d'anciens cadres des FACA ou des forces de sécurité intérieure (FSI).

¹⁷ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15251/international-donors-pledge-over-2-bln-for-central-african-republic-at-brussels-conference_en.

¹⁸ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/10366/conference-de-bruxelles-pour-la-republique-centrafricaine_fr.

¹⁹ <https://www.peaceau.org/uploads/communiquy-final-de-la-ry-union-ministry-rielle-du-17-juillet-2017.pdf>.

14 groupes armés se sont appuyés sur cette initiative, pour aboutir à la signature à Bangui de l'Accord Politique pour la Paix et la Réconciliation (APPR), le 6 février 2019.

2.2 Situation macroéconomique et sociale

Une croissance macroéconomique bloquée

La République centrafricaine se situe dans la tranche inférieure des pays à revenu faible, avec un revenu national brut par habitant de 920 USD ²⁰). Le pays a connu une croissance économique faible mais stable entre 2004 et 2012, mais la dernière crise de 2013, a lourdement impacté l'économie avec une croissance négative du PIB de -36,7 %. En 2014, le revenu national brut par habitant (600 USD) était déjà le plus faible du monde¹¹ Malgré la reprise de la croissance économique depuis 2015, soutenue par l'aide internationale, la situation macroéconomique du pays reste très fragile.

Une pauvreté endémique

Les chiffres relatifs à l'index de développement humain (IDH) montrent que la RCA est un des pays les plus pauvres: 188^e sur 189 pays depuis septembre 2018, mais au dernier rang pendant la majorité de la période couverte par l'évaluation. Le niveau d'inégalité est aussi élevé: l'IDH corrigé pour l'inégalité passe de 0,365 en 2010 à 0,397 en 2019 ²¹, ce qui place le pays avant dernier dans le classement, devant le Niger. En 2016, plus de la moitié de la population de la RCA, estimée à 4,6 millions d'habitants, était dépendante de l'aide humanitaire²². La pauvreté était endémique, la majorité de la population n'avait pas accès aux services de base. En effet, seulement 22 % de la population avait accès à des services sanitaires de base et 2 % à l'eau courante²³. Environ 2 millions d'habitants étaient exposés à l'insécurité alimentaire²⁴, et 838 000 personnes²⁵, soit presque un cinquième de la population, étaient toujours déplacées suite aux nombreuses phases d'insécurité et coups d'État²⁶.

Une catastrophe humanitaire, particulièrement pour les femmes

Selon les estimations, 6 300 personnes ont été tuées dans les explosions de violence depuis la fin 2012²⁷ et, depuis 2013, la moitié de la population a été déplacée.²⁸ Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA), en septembre 2016, 467 000 Centrafricains étaient inscrits à l'étranger auprès l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et 385 750 étaient des déplacés internes²⁹. Depuis lors, ces chiffres se sont encore aggravés : au 31 mai 2021, on comptait 695 000 Centrafricains réfugiés dans un des pays limitrophes³⁰ et 727 000 déplacés internes, dont 520 000 en familles d'accueil³¹. Les femmes sont profondément affectées par le conflit, la pauvreté, les violations des droits humains et du droit international humanitaire, et le manque d'opportunités économiques. Dans les zones rurales du pays, le taux de pauvreté atteint 81 % chez les femmes, contre 69 % chez les hommes. On estime que 43 000 enfants de moins de cinq ans ont souffert de malnutrition aiguë sévère en 2019³².

²⁰ 2018 World Bank Atlas Method <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/CAF>.

²¹ <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/CAF>.

²² Central African Republic: A conflict misunderstood. Peter Knoope & Stephen Buchanan-Clarke. 2017.

²³ 5/15/2019 CAF - UNICEF DATA <https://data.unicef.org/country/caf/#>.

²⁴ Plan d'intervention humanitaire en RCA (mars 2016).

²⁵ Au mois de septembre 2016.

²⁶ https://www.coalitionfortheicc.org/sites/default/files/cicc_documents/Persistence%20de%20la%20crise%20en%20RCA.pdf.

²⁷ Global Conflict tracker, suivi mondial des conflits.

²⁸ Plan national de relèvement et consolidation de la paix (2017-2021).

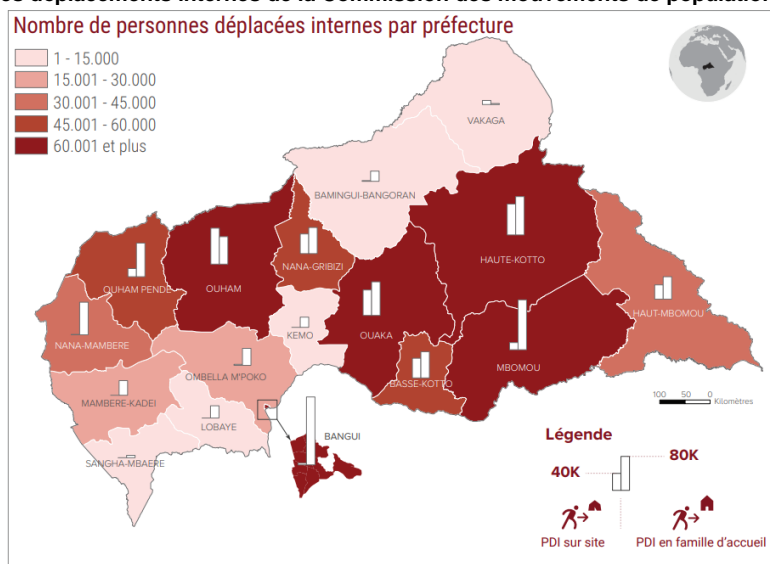
²⁹ https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rca_01112018_ocha_hno.pdf.

³⁰ https://data.unhcr.org/en/situations/car/#_ga=2.257257868.605183800.1617873986-469095621.1617873986.

³¹ <https://reliefweb.int/report/central-african-republic/r-publique-centrafricaine-commission-des-mouvements-de-population-31>.

³² https://ec.europa.eu/echo/where/africa/central-african-republic_fr.

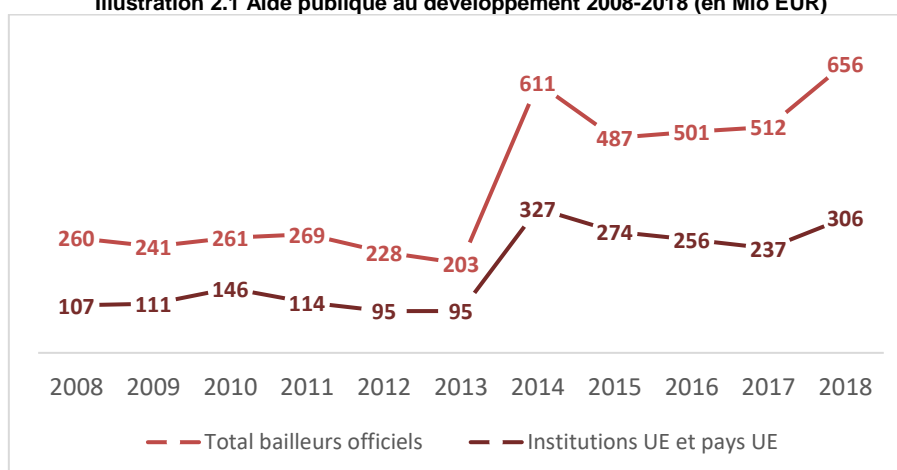
Figure 2.1 Données sur les déplacements internes de la Commission des mouvements de population – 31 mai 2021³³



2.3 Aide publique au développement (APD)

Avant 2013 la RCA était déjà considérée comme un «orphelin de l'aide» en raison de l'APD limitée dont elle bénéficiait de la part de la communauté internationale³⁴. Cette aide a encore diminué en 2012-2013 après le coup d'État. Dans le cas de l'UE, en l'absence d'un gouvernement démocratiquement élu en 2014, la Commission européenne ne pouvait pas adopter un Programme Indicatif National pour canaliser les fonds du 11^{ème} FED (ce PIN a pu être signé en 2017, à la suite des élections et de la formation d'un gouvernement). Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, l'APD en provenance des institutions de l'UE est passée d'une moyenne annuelle d'environ 50 Mio EUR pour la période 2008-2012 à 29 Mio EUR en 2013. Cette diminution a aussi été observée chez les autres bailleurs multilatéraux, comme la Banque mondiale (32 Mio EUR en 2012 et 7,6 Mio EUR en 2013) ou la Banque africaine de développement (10 Mio EUR en 2012 et 0,70 Mio EUR en 2013). Ce n'est qu'à partir de 2014 suite à l'établissement d'un gouvernement d'unité nationale que l'APD totale en RCA a augmenté à nouveau pour aider le pays à sortir de la crise et soutenir sa reconstruction³⁵. En 2016, 52 % de l'APD totale à la RCA était constituée d'aide humanitaire³⁶. Le graphique suivant souligne l'augmentation de l'APD à partir de 2014 :

Illustration 2.1 Aide publique au développement 2008-2018 (en Mio EUR)



Source : élaboration propre à partir de OCDE Query Wizard for International Development Statistics.

³³ Source : https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CAR_Dashboard_CMP_Mai_2021.pdf.

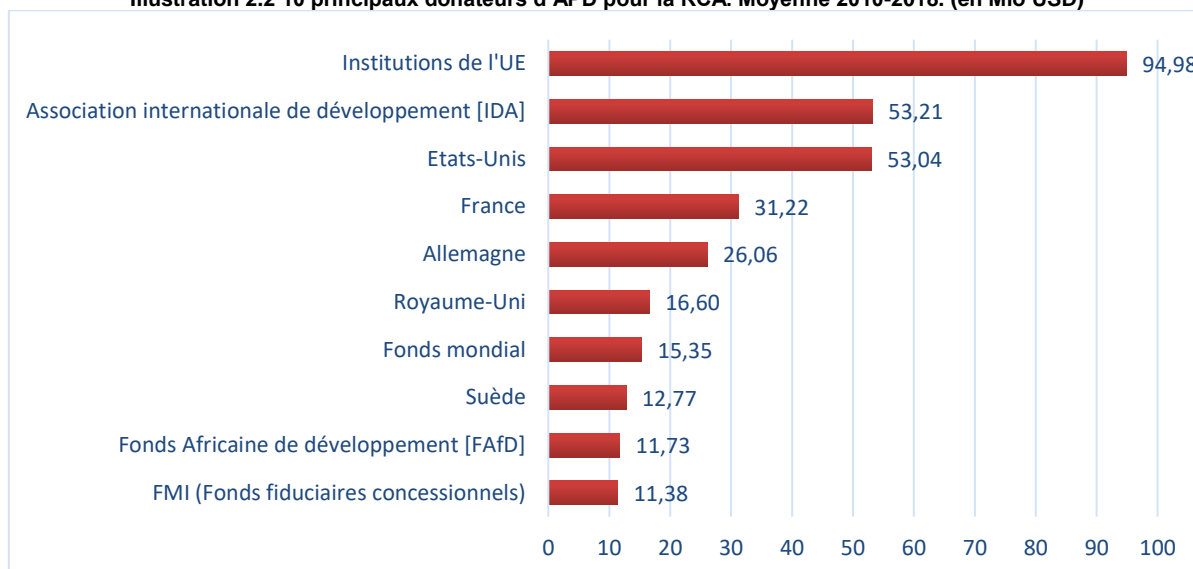
³⁴ Rapport spécial de la Cour des comptes européenne : «Bêkou EU trust fund for the Central African Republic: a hopeful beginning despite some shortcomings», août 2017.

³⁵ Rapport spécial de la Cour des comptes européenne : «Bêkou EU trust fund for the Central African Republic: a hopeful beginning despite some shortcomings», août 2017.

³⁶ OECD Central African Republic Accelerated Recovery Framework Towards a Financing Strategy.

L'illustration ci-dessous souligne l'importance de l'appui européen. En effet, les institutions de l'UE constituent le principal donateur d'APD dans la période 2010-2018, et des États membres tels que l'Allemagne, la France et la Suède, figurent aussi dans la liste des 10 principaux bailleurs de fonds.

Illustration 2.2 10 principaux donateurs d'APD pour la RCA. Moyenne 2010-2018. (en Mio USD)



Source: élaboration propre à partir des données de l'OCDE³⁷.

3 L'Union européenne en RCA

3.1 La logique d'intervention de la coopération

L'équipe d'évaluation a reconstruit la logique d'intervention qui sous-tend la coopération UE-RCA sous la forme d'un diagramme synthétique : la logique d'intervention reconstruite (LI). Les Questions d'évaluation (QE) ont été définies sur la base de la LI et ont constitué le cadre global d'analyse de l'évaluation. L'objectif de ces questions est d'articuler l'analyse de l'ensemble de la stratégie, et ses différentes composantes, avec l'étude des effets à différents niveaux de la logique d'intervention.

Avec sa coopération l'UE avait pour objectif global de **contribuer à la paix, à la stabilisation et au développement économique et social de la RCA (impact global)**. Les enjeux stratégiques de l'UE, comprennent la stabilisation de la sous-région³⁸ et le développement de l'économie régionale et du commerce³⁹ avec également des bénéfices pour l'économie internationale et européenne.

L'impact global dépend à la fois d'un certain nombre de facteurs qui représentent les **impacts spécifiques** recherchés par la coopération. Il s'agit d'impacts à court ou long terme, selon la perspective de la non-linéarité de la transition entre urgence et développement :

- La sécurité des personnes et des biens sur tout le territoire ;
- Un rétablissement du contrat État-population du point de vue de la capacité de fournir des services essentiels ;
- Une réduction de la pauvreté et des inégalités sociales et territoriales.

³⁷ <https://stats.oecd.org/>.

³⁸ PIN 11e FED et PIR 11e FED.

³⁹ PIR 11e FED.

Chacun des impacts spécifiques dépend d'un certain nombre d'**impacts intermédiaires** de la coopération, sous la condition que certaines hypothèses s'avèrent fondées. Ces impacts intermédiaires sont :

1. L'achèvement de la réconciliation dans et entre les communautés et les groupes armés ;
2. Le rétablissement d'un état démocratique et de droit indépendant, impartial et efficace (avec la réduction de l'impunité) ;
3. La fourniture, par l'État, de services de base (éducation, santé et eaux et assainissement) sur tout le territoire et de manière inclusive (voire accessibilité par différents groupes sociaux), avec une amélioration progressive de leur qualité ;
4. Un renforcement de la résilience rurale et une relance économique entamée.

Des **hypothèses implicites sous-jacentes** sont:

- Que la réconciliation inter et intra-communautaire soit accompagnée par un fort engagement des acteurs nationaux et internationaux à la mise en œuvre des accords de paix ;
- Qu'un contrat social fondé sur l'État de droit et la bonne gouvernance soit plus attractif que d'autres types de contrat social basés sur des relations et des formes de redistribution différentes, par exemple des systèmes de type patron-client, ou basés sur la loyauté familiale ;⁴⁰
- Que les situations macroéconomiques et sécuritaires permettent un progrès dans la qualité et la couverture des services de base et qu'il n'y ait pas de recul suite à la détérioration ou destruction des infrastructures réhabilitées ;
- Que les capitaux humains, financiers et technologiques nécessaires pour la relance économique soient assurés y inclus en milieu rural.

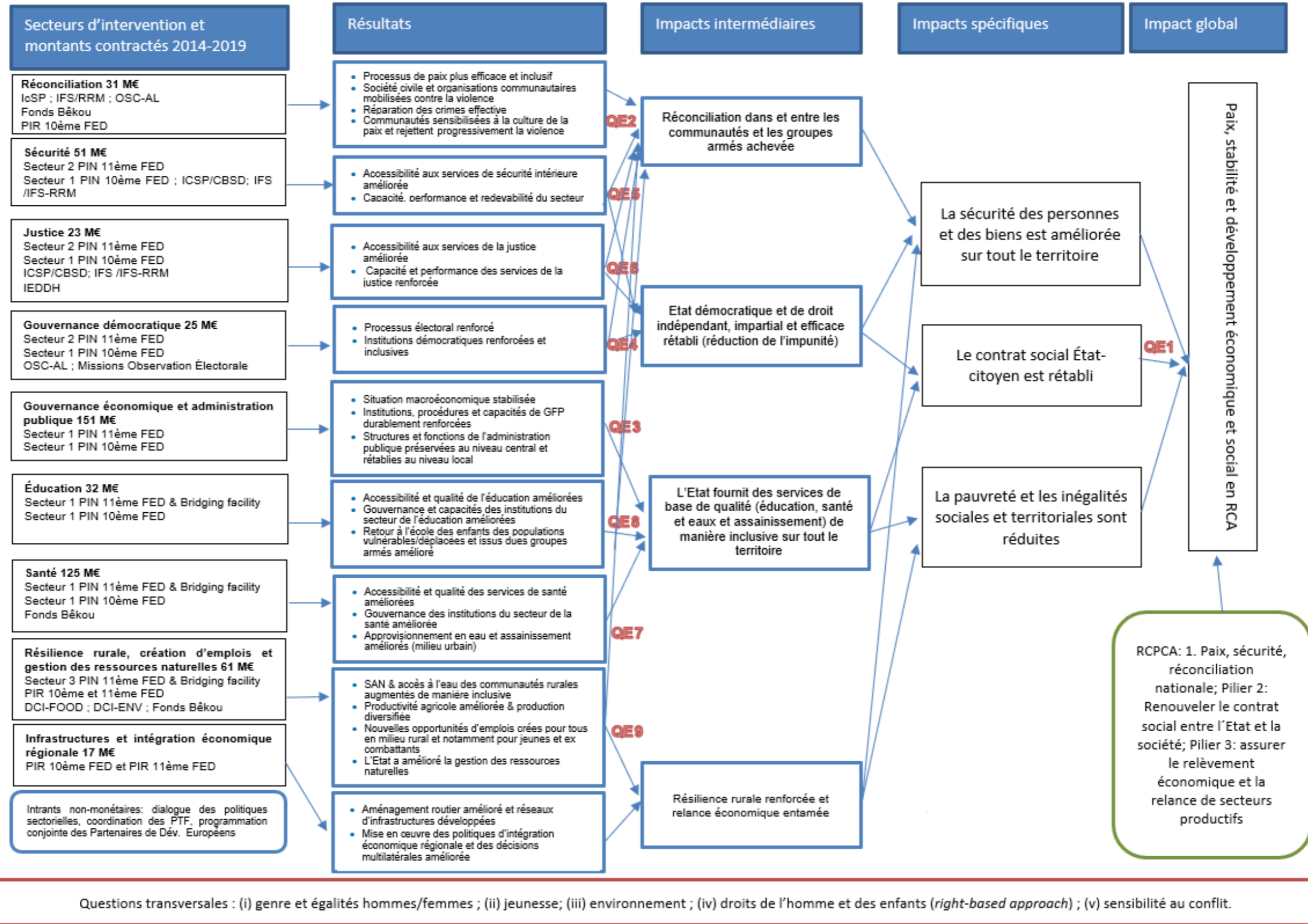
Les impacts intermédiaires dépendent, à leur tour, de certains **résultats**, détaillés dans l'illustration 4.1.

Ces résultats de la coopération sont recherchés à travers des activités financées par l'UE dans les différents secteurs : réconciliation, sécurité, justice, gouvernance démocratique, gouvernance économique et administration publique, éducation, santé, résilience rurale, création d'emplois et relance économique ; infrastructures et intégration économique régionale.

Les résultats et les impacts sont également recherchés avec des activités qui ne donnent pas lieu à dépenses et des intrants non-monétaires : dialogue des politiques sectorielles, coordination des PTF, programmation conjointe des Partenaires de Développement Européens, etc.

⁴⁰ 2017.

Illustration 3.1 Logique d'intervention générale reconstruite 2008-2019



3.2 Analyse SWOT

L'analyse SWOT préliminaire de la coopération de l'UE avec la RCA, révisée sur la base des résultats de l'évaluation, a mis en évidence les points de force et de faiblesses, les opportunités et menaces suivants :

Table 3.1 Analyse SWOT

Points de force	Points de faiblesse
<ul style="list-style-type: none"> • Présence continue en RCA y inclus pendant la crise du 2013; • Utilisation de l'Approche intégrée; et multidimensionnelle utilisant tous ses instruments (politique, développement, humanitaire, missions PSDC), en RCA ; • Présence dans une vaste gamme de secteurs d'intervention; • Disponibilité d'une pluralité d'instruments de financement géographiques et thématiques; • UE principal donateur de l'appui budgétaire, ce qui crée un levier avec le gouvernement à travers le dialogue politique et sur les politiques sectorielles; • Présence dans la DUE d'une équipe multidisciplinaire couvrant tous les secteurs; • Présence de représentations de tous les services (DG INTPA, DG ECHO, FPI et SEAE) en RCA et coordination étroite et régulière au siège. 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficultés à attirer le personnel expatrié à la DUE; • Faiblesse du secteur privé national qui rend difficile de commander des travaux et des infrastructures; • Manque d'accès à plusieurs régions du pays pour des raisons de sécurité, ce qui rend difficile le suivi des interventions; • Faible présence des États membres en RCA donc des difficultés supplémentaires pour organiser une division du travail; • Coordination des PTF d'efficacité variable.
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Lieu de mise en œuvre du premier fonds fiduciaire de l'Union européenne (arrivant à échéance fin 2021); • Possibilité de renouveler l'application des procédures d'urgence; • Société civile nationale, en particulier association des femmes et des jeunes, comme interlocuteur actif potentiel, et une feuille de route pour l'engager; • Existence d'un document stratégique national complet de référence pour l'engagement des PTF avec le pays - le RCPCA; • Existence d'une analyse / stratégie conjointe qui pourrait dans le futur déboucher vers une programmation conjointe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Insécurité quasi constante dans une large partie du pays; • Fragilité et absence et/ou manque de légitimité de l'État dans une grande partie du pays; • Manque de cohésion sociale, concentration du pouvoir et des richesses ; • Déséquilibres entre Bangui et le reste du pays; • Incertitudes autour de la mise en œuvre effective de l'Accord de paix du 2019 à la date de l'évaluation; • Présence d'autres acteurs internationaux (ex. Russie) avec des forts intérêts géostratégiques et des modalités d'intervention parfois peu cohérentes ; • Situation volatile dans la sous-région.

3.4 Analyse des financements de l'UE

Dans la stratégie de l'UE en RCA, les financements jouent un rôle primordial. Cette section porte sur l'analyse de ces contributions au cours de la période d'évaluation, en se limitant aux instruments qui font pleinement partie du champ d'évaluation et donc en excluant les missions PSDC et l'appui humanitaire de la DG ECHO.

Encadré - Observations principales

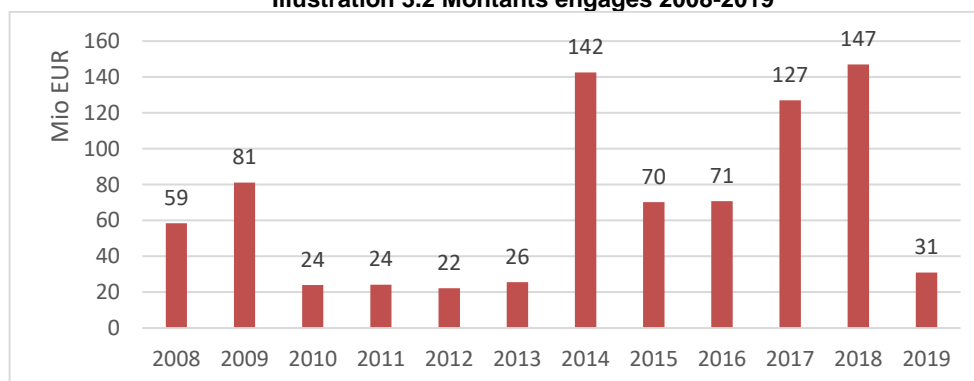
- Dans la période considérée dans le cadre cette étude (2008-2019), l'UE a engagé en RCA **796 millions EUR** ; 84% des montants engagés proviennent du FED. Des 16% hors FED, la plupart, 10%, provient des Instruments de Politique Étrangère (IFS, IFS-RRM, IcSP), alors que 6% est financé à travers les lignes thématiques de l'ICD ;
- Dans la période considérée pour la mise en œuvre (2014-2019), l'UE a signé des contrats pour **507 millions d'EUR**, dont 56% avaient déjà été payés en juillet 2019. Le FED couvre à peu près trois-quarts des contrats ; l'autre quart est financé par les Instruments de Politique Étrangère (IFS, IFS-RRM, ICSP 21%) et lignes thématiques (6%) ;
- En termes de contrats, le secteur le plus important est la **gouvernance économique**, suivi par la santé et la résilience rurale. Si l'on ne tient pas compte du Fonds Bêkou, la gouvernance économique et la sécurité sont les secteurs avec les montants contractés les plus élevés ;
- Globalement, **le gouvernement national est le partenaire principal, suivi par les ONG internationales**. Le gouvernement est le partenaire principal pour la gouvernance économique. Dans la résilience rurale, les ONG internationales sont les partenaires les plus importants. Les agences des Nations Unies sont les partenaires les plus importants (en termes de montants contractés) dans l'éducation et dans la gouvernance démocratique.

L'analyse des montants engagés par des décisions de financement, s'inscrivant donc dans le cadre de la stratégie, s'étend à la période 2008-2019. L'analyse des montants contractés et payés, s'inscrivant donc dans le cadre de la mise en œuvre, couvre les années 2014-2019. L'analyse se base sur un inventaire effectué par biais de l'extraction de données du *Common External Relations Information System* (CRIS), intégrées avec les listes de contrats incluses dans les termes de référence et dans la documentation du Fonds Bêkou.

3.4.1 Évolution des montants engagés, contractés et payés

Dans la période considérée pour la stratégie (2008-2019), 796 Mio EUR ont été engagés par l'UE pour la RCA. Le schéma ci-dessous montre l'évolution des montants engagés avec les décisions prises chaque année. Les décisions de financement concernant seulement la RCA, où pour lesquelles il était possible d'isoler un montant pour la RCA, sont incluses. Le pic du 2014 est lié aux efforts post-crise, tandis que le pic du 2017-2018 est lié à l'augmentation de l'aide en appui au rétablissement de l'État après la période transitionnelle.

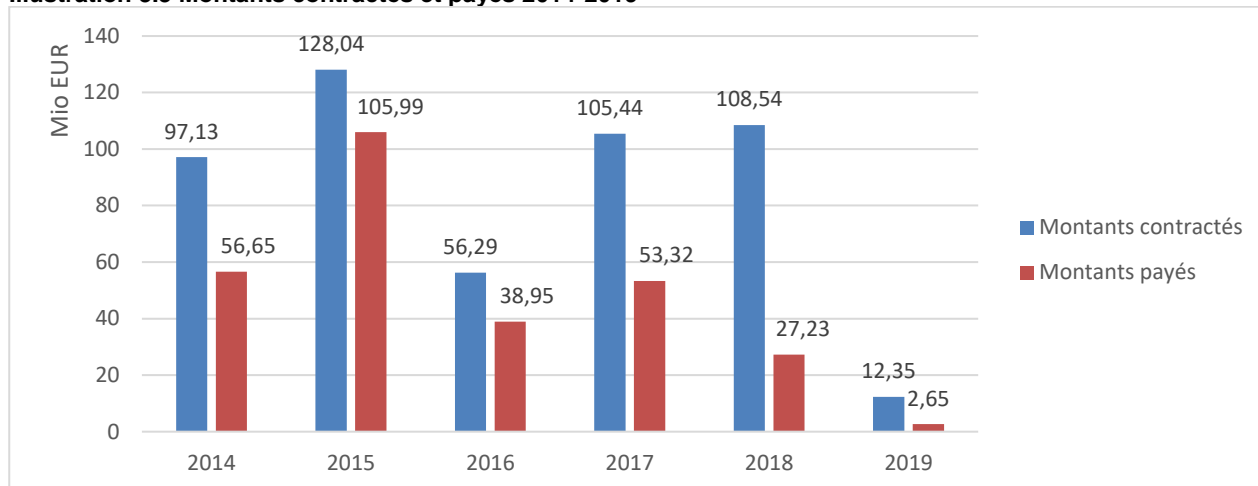
Illustration 3.2 Montants engagés 2008-2019*



(*) 2019: chiffres incomplets, seuls les contrats compris dans la période d'évaluation sont inclus.

Pour la mise en œuvre (2014-2019), des contrats ont été signés par l'UE pour un montant de 507 Mio EUR, dont 56 % a déjà été payé. Ce montant inclut les contributions au Fonds Bêkou (qui sont définis comme contrats dans la base de données CRIS)⁴¹. Pour le 2019, les chiffres qui suivent ne couvrent que les montants recensés à la date de l'inventaire, en juillet 2019.

Illustration 3.3 Montants contractés et payés 2014-2019*

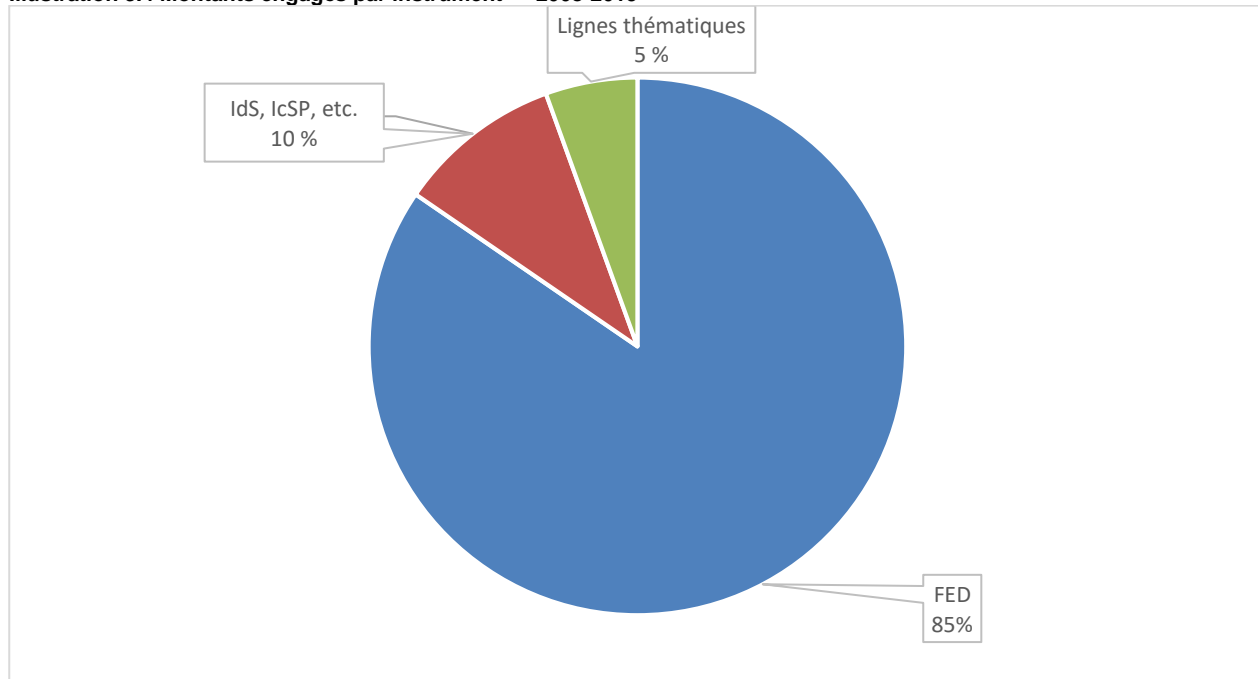


(*) 2019: chiffres incomplets, seuls les contrats compris dans la période d'évaluation sont inclus.

3.4.2 Répartition par instrument

L'illustration qui suit montre la répartition des **montants engagés** par instrument. La période considérée est celle de la stratégie (2008-2019).

Illustration 3.4 Montants engagés par instrument — 2008-2019*



(*) 2019: chiffres incomplets, seuls les contrats compris dans la période d'évaluation sont inclus.

⁴¹ Les financements du niveau régional ne sont inclus que quand il est possible de distinguer clairement un budget pour la RCA; ceci est le cas de seulement 2% des montants financés par décision FED.

Quatre-vingt-cinq (85) % des montants engagés proviennent du FED⁴². En 2008-2013, le pays a bénéficié d'un programme indicatif national (PIN) financé par le 10^e FED 2008-2013⁴³. Dans le contexte de la crise et en attendant le PIN suivant, une ligne d'aide relais (*bridging facility*) a été approuvée en 2013 pour favoriser le rétablissement des services de base. Le PIN 11^e FED a été approuvé en 2017 avec effet rétroactif pour la période 2014-2020.

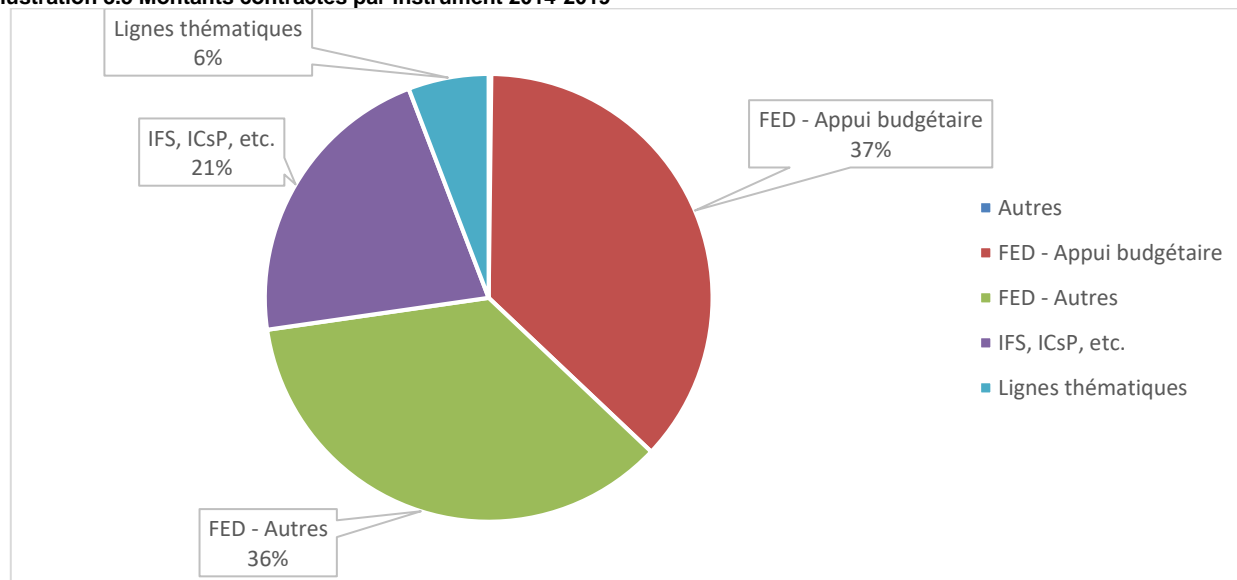
La RCA a également reçu des financements sous les programmes indicatifs régionaux (PIR) pour l'Afrique centrale, principalement dans les secteurs suivants : intégration politique et coopération en matière de paix et de sécurité ; intégration économique et commerciale (y inclus les infrastructures économiques) ; gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité. Ces montants ne sont pas comptabilisés dans notre inventaire quand la composante RCA n'a pas pu être isolée.

Des 15 % des montants engagés hors FED, la majorité (10 %) provient des instruments de politique étrangère (Instrument de stabilité [IdS ou IFS en anglais], le mécanisme de réaction rapide [RRM] de l'IdS, IcSP). L'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) est l'instrument financier de l'UE pour répondre rapidement et avec flexibilité aux conflits et aux crises. L'IcSP fournit un financement pour des actions à court et à moyen terme sur la prévention des conflits, la réponse aux crises et la consolidation de la paix dans le monde entier, et une assistance à plus long terme aux projets liés aux menaces mondiales et transrégionales. À partir du 2018, l'IcSP⁴⁴ peut être utilisé pour renforcer la capacité des acteurs militaires dans les pays partenaires, pour réaliser des activités liées au développement et des activités liées à la sécurité pour le développement. Des projets de renforcement par l'UE des forces centrafricaines ont été lancés dans le cadre de l'initiative européenne en faveur du renforcement des capacités à l'appui de la sécurité et du développement (CBSD).

Un autre 5 % des montants a été financé dans le cadre des lignes thématiques de l'ICD, couvrant l'investissement dans: les ressources humaines; l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles; les acteurs non étatiques et les autorités locales; l'amélioration de la sécurité alimentaire; la coopération dans le domaine des migrations et de l'asile. La RCA a également fait l'objet de projets financés par l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH).

L'illustration ci-dessous montre la répartition des **montants contractés** par instrument, en 2014-2019.

Illustration 3.5 Montants contractés par instrument 2014-2019



Source : CRIS et TdR ; élaborations ECORYS.

⁴² Dont 2% du PIR 10me et 11me FED et 98% du PIN 10me et 10me FED.

⁴³ Dans l'inventaire, les contributions du FED à l'African Peace Facility, qui a financé aussi les missions MICOPAX et un Mécanisme de Réponse Rapide, ne sont pas comptabilisées.

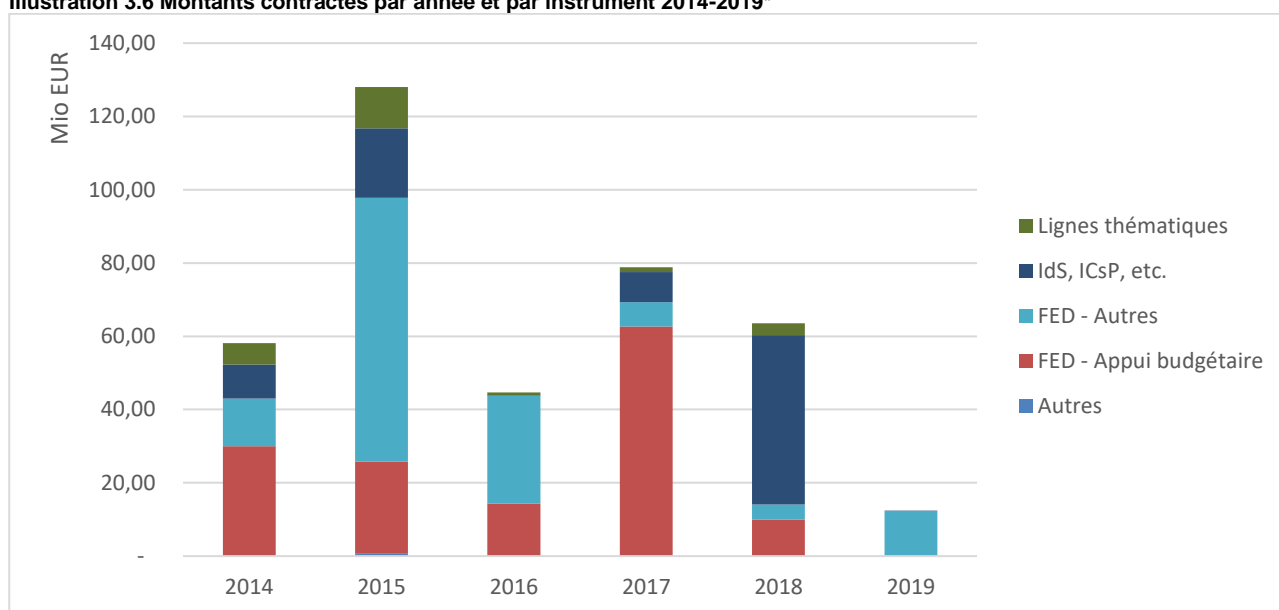
⁴⁴ Règlement 2017/2306 modifiant le règlement (UE) n° 230/2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix.

La partie FED est composée pour moitié d'appui budgétaire et pour moitié d'autres modalités. Le FED couvre à peu près trois-quarts des contrats ; l'autre quart est financé par les Instruments de Politique Étrangère (IFS, IFS-RRM, ICSP 21%) et lignes thématiques (6%).

On peut noter que tous les financements dans le troisième secteur de concentration (résilience rurale et création d'emploi) du PIN 11^e FED, ainsi que la plupart des financements de la ligne thématique « Organisations de la société civile — autorités locales » à partir de 2015, ont été transférés et mis en œuvre par le Fonds Bêkou.

L'évolution des montants contractés par type d'instrument est présentée dans l'illustration ci-dessous.

Illustration 3.6 Montants contractés par année et par instrument 2014-2019*



(*) 2019: chiffres incomplets, seuls les contrats compris dans la période d'évaluation sont inclus. Source: CRIS et TdR; élaboration ECORYS.

Les montants sont évidemment plus bas pour 2019, l'année qui entre partiellement dans le champ de l'évaluation. L'année 2015 (surtout la partie FED-autres, qui comprend la *bridging facility* aussi utilisée pour le Fonds Bêkou) est marquée par une augmentation, mais cette tendance positive est compensée par une forte diminution en 2016. En 2017, on note une hausse importante, qui est certainement à mettre en relation avec l'approbation du PIN 11^e FED et la stabilisation partielle du pays. Du point de vue des instruments, on peut noter une croissance de l'appui budgétaire en 2017 et une augmentation de l'utilisation des instruments de politique étrangère (IPE) en 2018 en relation avec la négociation de l'APPR.

3.4.3 Répartition par secteur

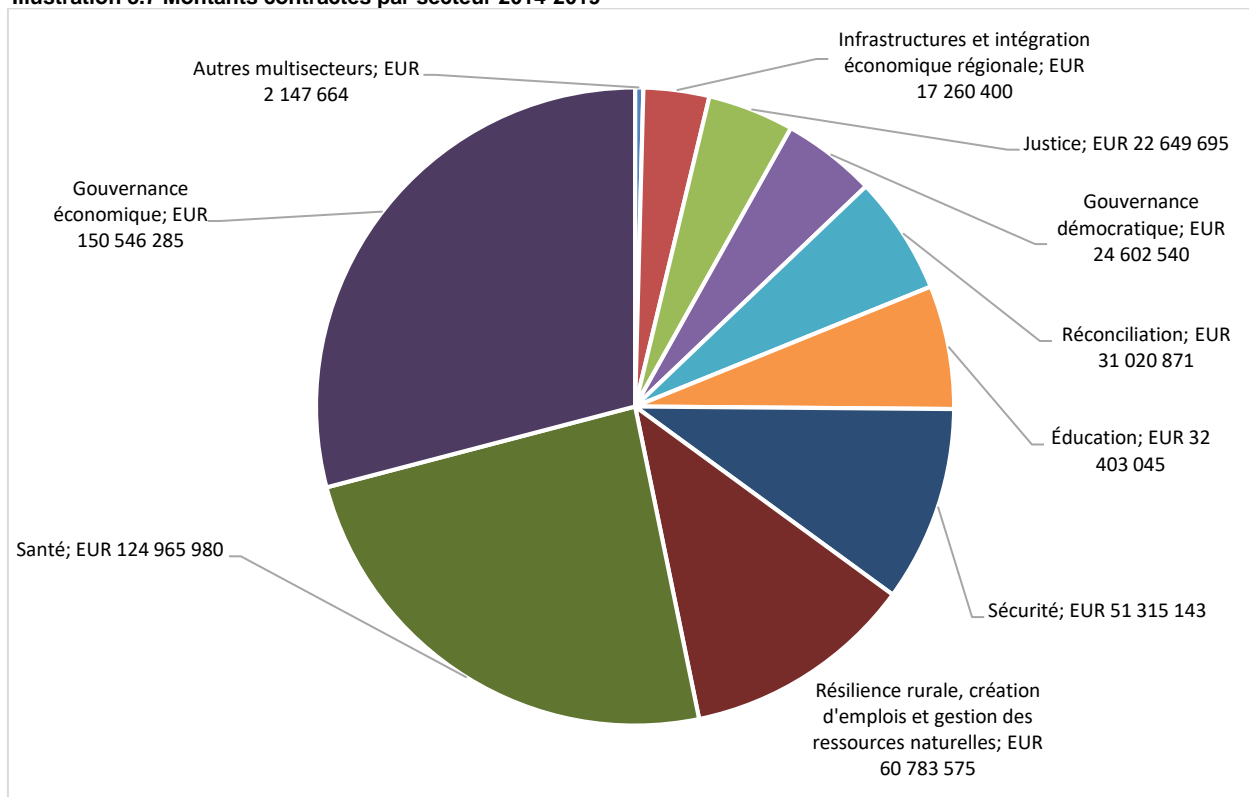
Le schéma ci-dessous présente la répartition des montants contractés en 2014-2019 selon les secteurs tels que définis dans cette évaluation. Pour cette analyse, et pour l'analyse par statut du sous-traitant, nous utilisons un portefeuille ajusté: nous enlevons de la liste des contrats les contributions au Fonds Bêkou, et nous rajoutons les sous-contrats du Fonds Bêkou avec ses partenaires⁴⁵. Cela nous permet de mieux apprécier la destination finale des fonds. Toutefois, il faut rappeler que les montants du Fonds Bêkou incluent aussi les contributions des États membres (il n'est pas possible d'isoler une partie « UE » dans les montants sectoriels). Les contributions des États membres et de la Suisse au Fonds Bêkou représentent à peu près un quart des montants reçus par le Fonds.⁴⁶

⁴⁵ Donc, selon notre inventaire actuel: 550 714 992 EUR.

⁴⁶ 61 925 000 EUR de contributions confirmés DE, FR, NL, CH, IT sur un total de 237 727 000 EUR. Source: TdR, p. 38.

Parmi les montants relatifs à l'éducation, nous avons inclus la tranche variable du contrat de construction de l'État signé en 2017 (*State Building Contract SBC III 2017-2019*). Même si le SBC n'est pas sectoriel, c'est une approximation nécessaire pour rendre compte des investissements dans le secteur de l'éducation par le biais de l'appui budgétaire. Les contrats de réforme sectorielle stipulés en 2018 se focalisent explicitement sur le secteur de la sécurité⁴⁷ et donc ont été inclus dans ce secteur dans leur entièreté.

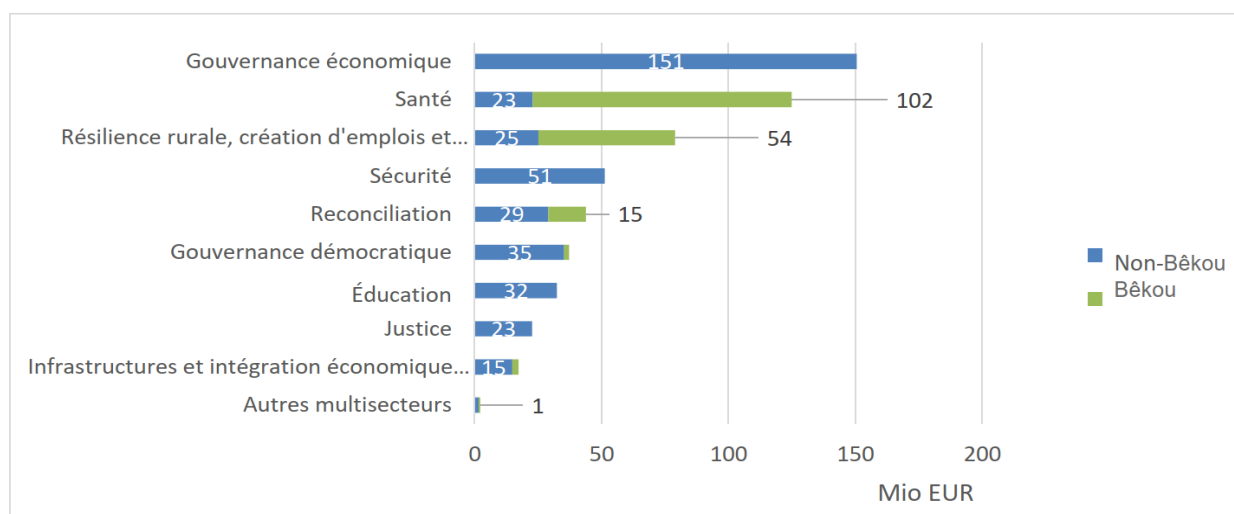
Illustration 3.7 Montants contractés par secteur 2014-2019*



(*) 2019: chiffres incomplets, seuls les contrats compris dans la période d'évaluation sont inclus. Source: CRIS, TdR et Rapports Fonds Bêkou; élaborations ECORYS.

La contribution du Fonds Bêkou dans les secteurs pertinents est mise en évidence dans l'illustration ci-dessous.

Illustration 3.8 Montant contracté par secteur 2014-2019* – Fonds Bêkou et autres



(*) 2019: chiffres incomplets, seuls les contrats compris dans la période d'évaluation sont inclus.

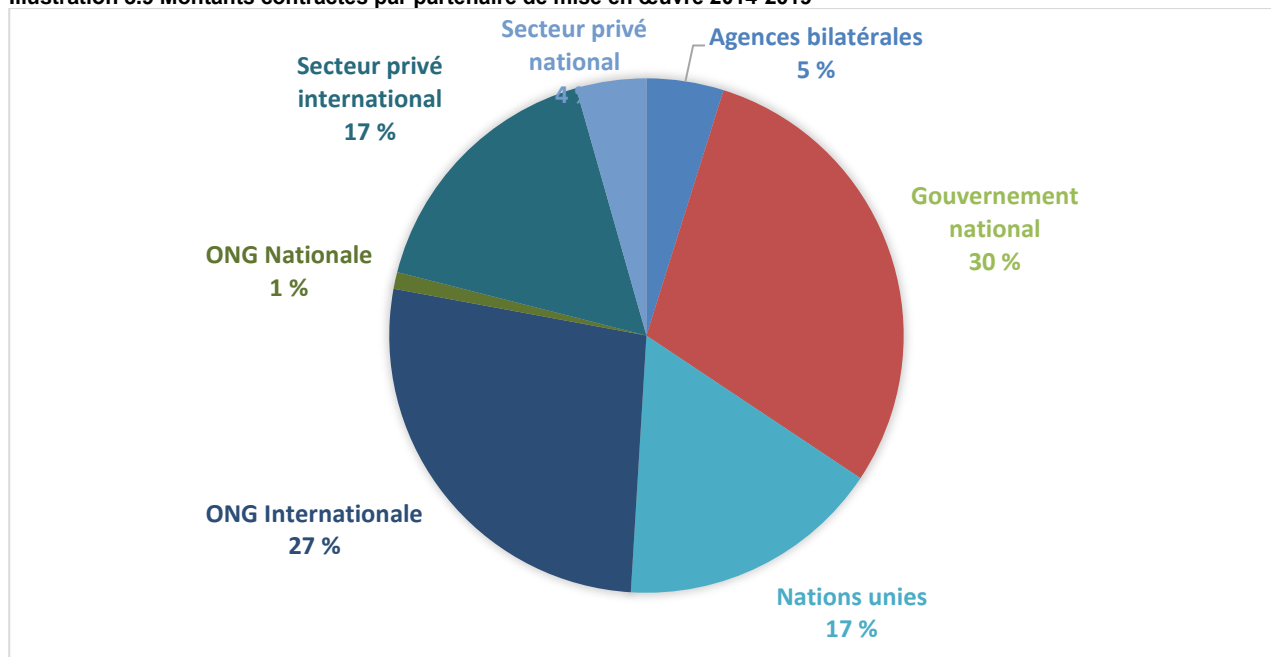
⁴⁷ Même si des activités liées à la justice et à l'administration publique sont prévues, l'introduction, le motif, et les indicateurs sont plutôt centrés sur la sécurité, raison pour laquelle le programme a été alloué à ce secteur. Sur la base de la documentation existante et des indicateurs, il ne serait pas possible d'isoler un montant pour la justice et la sécurité.

Le secteur le plus important de la coopération de l'UE en RCA est la gouvernance économique, suivi par la santé et la résilience rurale. Si l'on ne tient pas compte du Fonds Békou, la gouvernance économique et la sécurité sont les secteurs avec les montants contractés les plus élevés.

3.4.4 Répartition par partenaire de mise en œuvre

Le schéma ci-dessous montre la répartition des montants contractés par type de partenaire de mise en œuvre. Les chiffres illustrent la diversification des types de partenaires publics/privés avec une présence très réduite des ONG nationales et du secteur privé national (voir aussi réponse à la question d'évaluation [QE]10).

Illustration 3.9 Montants contractés par partenaire de mise en œuvre 2014-2019*



(*) 2019 chiffres incomplets, seuls les contrats compris dans la période d'évaluation sont inclus.

Source: CRIS, TdR et rapports du Fonds Békou; élaborations ECORYS.

Le gouvernement national est le partenaire principal, surtout pour l'appui budgétaire; les ONG internationales reçoivent un montant presque équivalent à travers l'approche projet. Les Nations unies et le secteur privé international suivent, avec la même importance. L'UE a donc assez diversifié ses partenaires.

4 Réponse aux questions d'évaluation

4.1 Aperçu des questions d'évaluation

Le Tableau 5.1 donne un aperçu des questions d'évaluation (QE). Ces questions ont été formulées sur la base des TdR et de l'analyse menée lors des étapes préliminaires et de démarrage et reflètent la logique d'intervention (voir illustration 3.1). Pour chaque question, des critères de jugement et des indicateurs ont été formulés.

Tableau 4.1 Les questions d'évaluation

QE	Thèmes	Questions d'évaluation
1	Stratégie de l'UE	Dans quelle mesure la stratégie de l'UE en RCA s'est-elle adaptée à l'évolution du contexte (économique, social et politique) national et régional et a-t-elle répondu aux défis de la situation de fragilité du pays depuis 2008?
2	Réconciliation	Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à la réconciliation en vue d'une paix inclusive et durable?
3	Gouvernance économique et administration publique	Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à rétablir les fonctions vitales de l'État dans l'ensemble du pays, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques?
4	Gouvernance démocratique	Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'institutions démocratiques représentatives et redevables envers la population et de processus électoraux inclusifs?
5	Sécurité	Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'un secteur de la sécurité performant, respectueux des principes de bonne gouvernance, et redevable envers la population?
6	Justice	Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'un secteur de la justice performant, soutenable et redevable?
7	Santé	Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé l'État à améliorer la santé de la population grâce à un système de santé plus performant et à la réhabilitation des infrastructures d'accès à l'eau et d'assainissement?
8	Éducation	Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé les services de l'État à améliorer la situation du secteur de l'éducation?
9	Résilience rurale, création d'emplois et environnement	Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales?
10	Instruments et partenaires, processus internes	Dans quelle mesure la combinaison des instruments, des partenaires et des processus ont-ils contribué à l'atteinte des résultats escomptés de l'UE en RCA?
11	Coordination et complémentarité	Dans quelle mesure la stratégie et les interventions de l'UE ont-elles été complémentaires à celles des États membres et coordonnées avec celles des autres partenaires techniques et financiers (PTF)

Bleu = questions stratégiques; orange = questions de résultat/d'impact (niveau sectoriel).

Le tableau suivant donne un aperçu des questions d'évaluation et de leur couverture en termes de critères d'évaluation et de thématiques transversales. La Logique d'intervention indique également à quels niveaux se situent les questions d'évaluation.

Les questions d'évaluation reprennent les questions transversales telles que définies dans les documents stratégiques de l'UE en RCA à savoir : (i) genre et égalités hommes-femmes ; jeunesse (ii) environnement et changement climatique (iii) droits de l'homme et des enfants (right-based approach - RBA).

Tableau 4.2 Couverture des critères d'évaluation et questions transversales par les questions d'évaluation

Question d'évaluation	Questions transversales	Pertinence	Efficacité	Efficience	Impact	Durabilité	Cohérence	Valeur ajoutée UE
QE1 - Stratégie UE	Genre, Jeunesse, Environnement, RBA	✓✓					✓✓	
QE2 - Réconciliation	Genre, Jeunesse, Environnement, RBA	✓✓	✓✓		✓	✓✓		✓
QE3 - Gouvernance économique et administration publique	Environnement, genre	✓✓	✓✓		✓	✓✓		✓
QE4 - Gouvernance démocratique	Genre, Jeunesse, RBA	✓✓	✓✓		✓	✓✓		✓
QE5 - Sécurité	Genre, Jeunesse, RBA	✓✓	✓✓		✓	✓✓		✓
QE6 - Justice	Genre, Jeunesse, RBA	✓✓	✓✓		✓	✓✓		✓
QE7 - Santé	Genre, Jeunesse, Environnement, RBA	✓✓	✓✓		✓	✓✓		✓
QE8 - Éducation	Genre, Jeunesse, Environnement, RBA	✓✓	✓✓		✓	✓✓		✓
QE9 - Résilience rurale, création d'emplois et environnement	Genre, Jeunesse, Environnement	✓✓	✓✓		✓	✓✓		✓
QE10 - Instruments, modalités et partenaires de mise en œuvre	RBA	✓	✓	✓✓				✓✓
QE11 - Coordination et complémentarité	Genre, jeunesse, environnement, RBA	✓	✓	✓✓				✓✓

✓✓Le critère est largement couvert par la QE ; ✓Le critère est partiellement couvert par la QE.

Les sections qui suivent contiennent les réponses synthétiques aux questions d'évaluation. L'analyse au niveau des indicateurs et des critères de jugement est présentée dans l'Annexe 1.

4.2 QE1. Stratégie

Dans quelle mesure la stratégie de l'UE en RCA s'est-elle adaptée à l'évolution du contexte (économique, social et politique) national et régional et a-t-elle répondu aux défis de la situation de fragilité du pays depuis 2008?

L'adoption résolue d'une approche intégrée à la crise

En RCA, la coopération de l'UE a été mise au service d'une vision stratégique qui a fait de la stabilisation du pays un de ses objectifs principaux, conjointement à la lutte contre la pauvreté. Le nexus sécurité-développement était déjà pris en compte avant 2014. La crise de la fin 2013 a mis l'UE face à la nécessité d'articuler davantage la coopération au développement et l'appui humanitaire et les interventions pour la sécurisation du territoire. La RCA a été un laboratoire de l'approche intégrée à l'égard des conflits et des crises extérieures, conformément aux conclusions du Conseil de janvier 2018⁴⁸.

L'approche intégrée de l'UE aux conflits et aux crises extérieures⁴⁹

« La stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE fait de l'approche intégrée le cadre d'une démarche plus cohérente et plus exhaustive de l'UE à l'égard des conflits et des crises extérieures et promeut la sécurité humaine, renforçant ainsi la sécurité de l'UE et de ses citoyens. L'Union dispose d'un vaste éventail de politiques et instruments pour relever ces défis, notamment dans son voisinage immédiat et au-delà - dans des domaines allant de la diplomatie à l'aide humanitaire en passant par la sécurité, la défense, la finance, le commerce et la coopération au développement (approche multidimensionnelle). L'approche intégrée respecte et réaffirme les différents mandats, rôles, objectifs et cadres juridiques des intervenants concernés. Elle s'applique au niveau local, national, régional et mondial (approche à plusieurs niveaux) en fonction des besoins et à toutes les phases du conflit – y compris dans les conflits et les crises de longue durée - (approche par phases), qu'il s'agisse de prévention, de réaction en cas de crise, de stabilisation ou de consolidation de la paix sur le long terme, afin de contribuer à une paix durable. C'est une approche qui réunit les États membres, les institutions pertinentes de l'UE et d'autres partenaires internationaux et régionaux ainsi que des organisations de la société civile (approche multilatérale) ».

L'UE a renforcé la concertation et la collaboration entre ses services et les synergies entre diplomatie et coopération au développement tout au long de la période d'évaluation. Avec les projets financés par l'IcSP et les missions PSDC, l'UE ne s'est pas limitée à reconnaître l'importance immédiate de la sécurisation du territoire, mais a promu le renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité d'articuler les relations entre sécurité, développement et paix. L'UE a également créé et mobilisé le Fonds Békou comme instrument unique pour faire le lien entre aide humanitaire et développement dans les zones stabilisées du pays.

Une réponse pertinente aux besoins de la population sur un éventail très vaste de secteurs

S'agissant de la coopération au développement au sens strict, **la stratégie a fourni une réponse pertinente aux besoins des populations en termes d'appui au rétablissement de services de base : eau, santé, éducation, et en termes de renforcement des institutions de base qui assurent la résilience en milieu rural.** Cette réponse s'est fondée sur une analyse approfondie des besoins effectuée en collaboration avec les autres PTF présents en RCA à l'occasion de la préparation du plan stratégique du gouvernement, le [RCPCA 2017-2021](#). Le choix des instruments a constitué une part importante de la stratégie de réponse aux besoins. Avec le Fonds Békou, l'UE s'est dotée d'un instrument flexible et adapté à la gestion d'une situation de transition non linéaire entre urgence et développement, situation qui caractérise les différentes régions du pays. Ainsi faisant, l'UE a créé les conditions pour faire évoluer l'appui vers une approche plus structurante dans les zones stabilisées, et en même temps répondre aux défis immédiats de la sortie du conflit. Dans ce

⁴⁸ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/fr/pdf>.

⁴⁹ Source : Conclusions du Conseil sur l'approche intégrée à l'égard des conflits et des crises extérieures, 22 janvier 2018.

cadre, il faut noter que l'UE n'a pas réussi à faire des choix très tranchés en termes de secteurs prioritaires d'intervention à cause de l'étendue des besoins et du faible nombre de PTF en RCA, même si elle a cherché à identifier des lignes d'action prioritaires au sein des secteurs. En conséquence, des efforts ont été fournis dans un éventail de sujets très large avec des ressources humaines limitées (cf. QE10).

Une réponse peu pertinente à la question de la fragilité de l'État

En dépit de ces évolutions positives, l'UE a travaillé « avec » la fragilité de l'État mais pas suffisamment « sur » la fragilité de l'État. Des stratégies d'atténuation des risques liés à la mauvaise gouvernance chronique ont été mises en place, par exemple en différenciant les partenaires et les instruments de coopération par rapport à l'approche projet du FED. Les contrats de construction de l'État ont été un instrument adapté pour assurer la survie de l'État et pour entamer des améliorations dans la gestion des finances publiques, mais pas pour remédier aux fragilités structurelles. La priorité a été d'avoir un gouvernement et une Présidence légitime en place et de les réunir autour de la table de négociation (dans l'optique d'élections futures). Le renforcement de l'État dans le territoire et la réactivation embryonnaire des services de base ont été soutenus dans l'hypothèse que cela permettrait de rétablir le contrat social entre l'État et la population. Malheureusement, les problèmes endémiques de corruption, l'absence de responsabilisation, la fragilité des systèmes et la faible éthique de travail des fournisseurs de services ont continué de compromettre ce contrat social. **Bien que consciente de ces problèmes, l'UE (et la communauté internationale au sens large) n'a pas mis en place une stratégie de réformes de l'administration publique et de lutte contre la corruption à la hauteur des enjeux.**

Une approche par rapport aux inégalités qui s'est affinée avec le temps

Sur la base d'analyses pertinentes, l'UE a constamment visé à combattre les inégalités sociales et territoriales en RCA, vecteur primordial du conflit. Les inégalités territoriales, en particulier, ont reçu une grande attention dans le 10^e FED, caractérisé par une stratégie de concentration de l'aide dans des « pôles de développement ». Dans cette première phase, la réponse a été pertinente, mais partielle: à côté des réponses sur le plan structurel, une analyse et une réponse adéquate aux aspects sociaux, culturels et politiques de l'inégalité et de la discrimination a manqué, alors que ces facteurs ont joué un rôle important dans la phase aiguë du conflit en 2014. La réponse à ces questions s'est affinée surtout à partir du 2018 avec un accent plus fort mis sur la lutte contre la discrimination, l'intégration des groupes vulnérables et la cohésion sociale dans les communautés. Dans les analyses plus récentes sur lesquelles se base la stratégie actuelle de l'UE, les vecteurs de changement, soit internes à l'administration publique, soit externes, sont clairement identifiés: il ne s'agit pas seulement d'apporter un soutien aux territoires, mais aussi aux femmes, aux jeunes, aux minorités, à la classe moyenne, aux parties saines de l'administration publique, etc. **Dans ce sens, en 2019 l'UE a, dans ses documents préparatoires à la programmation, fait un pas important en direction de l'approche fondée sur les droits (c.à.d. se focalisant sur les droits et les obligations des différents acteurs).**

Une bonne capacité d'adaptation de la stratégie au contexte géopolitique régional et international

La stratégie de l'UE en RCA a évolué et produit des réponses adéquates au contexte et aux positions des autres acteurs internationaux. Face aux capacités limitées des Nations unies de développer une vision stratégique et d'intervenir de manière efficace pour la résolution de la crise, l'UE a réagi en prenant ses propres initiatives, en coordination avec les autres partenaires et avec ses propres limites, alors que certains processus sont restés sous la leadership des NU (voir QE2). L'UE a aussi réagi aux faiblesses des organisations régionales avec une approche plus réaliste et n'a pas hésité à soutenir l'Initiative africaine (IA) en impliquant directement les États voisins, avec un résultat important sur le plan diplomatique : l'Accord politique de paix et réconciliation (APPR) signé par le gouvernement et tous les groupes armés en 2019. L'UE a également réagi à l'ambition de la Russie de devenir un partenaire sécuritaire privilégié du pays, surtout à partir du 2018,

en renforçant sa mission militaire de conseil stratégique et d'entraînement dans le secteur de la sécurité et de la défense. L'UE a aussi su exploiter le besoin des États membres de s'appuyer sur des initiatives européennes plus larges (Fonds Bêkou, missions PSDC). Cela inclut la France, qui avait l'intérêt à être moins surexposée et visible. Tout cela dénote une bonne capacité de compréhension du contexte géopolitique et stratégique par l'UE ainsi que sa capacité d'adaptation.

4.3 QE2. Réconciliation

Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à la réconciliation en vue d'une paix inclusive et durable?

Des appuis basés sur des analyses pertinentes des sources de tensions, pas toujours des causes du conflit

L'appui de l'UE aux mécanismes de résolution des conflits et de renforcement de la cohésion sociale a visé à favoriser la réconciliation nationale dans le pays soit au niveau central, en contribuant à la signature d'un accord de paix, soit au niveau des communautés en contribuant à la gestion locale des conflits. Les interventions en appui à la négociation de l'APPR ont répondu à des besoins avérés des parties prenantes qui ont été identifiés grâce aux analyses du conflit et aux analyses politiques effectuées dans le contexte de l'approche intégrée, et aux exigences exprimées par les autorités centrafricaines. Les appuis à la réconciliation au niveau communautaire se sont alignés sur les recommandations du Forum de Bangui et ont pris en compte un large éventail de sources de tension: retour des personnes déplacées, manque de perspectives pour les jeunes issus des groupes armés, manque d'espaces de dialogue, manque d'information, disputes foncières, etc. L'analyse du contexte n'est toutefois pas arrivée à identifier une hiérarchie des causes du conflit, permettant de focaliser les interventions sur ces causes.

Une utilisation stratégique de l'IcSP pour soutenir le processus de négociation de l'Accord politique de paix et réconciliation (APPR)

Au niveau national, l'UE a su utiliser l'IcSP en complément de ses activités politico-diplomatiques pour favoriser la bonne réussite de la négociation de l'APPR et a contribué, pendant une certaine période et jusqu'à la reprise des affrontements sur une large échelle en 2020, à une évolution positive du processus de réconciliation nationale. Trois partenaires avec une expertise avérée, dont certains déjà actifs dans le pays, ont été engagés pour conduire des actions de formation, de sensibilisation et de coaching avec les parties prenantes. Leur implication a été caractérisée par une bonne coordination et une division du travail claire basée sur une diversification des groupes cibles (ACCORD: gouvernement, S. Egidio: société civile et Assemblée nationale; Centre H. Dunant: groupes armés). En parallèle, l'UE a contribué avec les Nations unies et l'Union africaine aux efforts de plaidoyer pour assurer la présence de femmes dans la délégation gouvernementale en prenant part aux négociations.

Un rôle de persuasion et un soutien efficace des parties prenantes

Ces interventions ont favorisé l'acceptation par le gouvernement d'un changement de paradigme dans la façon de gérer les relations avec les groupes armés, non plus sur la base de rapports de force mais sur la disposition à négocier, ce qui a eu un effet bénéfique sur la signature de l'APPR. Ce faisant, l'UE a joué un rôle discret mais efficace dans l'appui au processus de paix, visant à valoriser l'Initiative africaine et l'appropriation nationale.

Une contribution à la mise en œuvre difficile de l'Accord politique de paix et réconciliation

Au lendemain de la signature de l'APPR, l'UE a utilisé les mêmes partenaires pour contribuer à la diffusion de l'Accord et est restée vigilante et active au niveau diplomatique sur sa mise en œuvre, ainsi que d'autres partenaires médiatiques. Par rapport aux accords de paix précédents, l'APPR est caractérisé par une plus

forte appropriation nationale. Néanmoins, des divergences entre pouvoirs de l'État et les rivalités politiques ont causé des retards dans le démarrage du programme national de désarmement, démobilisation, réintégration et rapatriement (DDRR) de l'institutionnalisation de la Cour pénale spéciale (CPS) et de la « Commission « Vérité justice réparation réconciliation » (CVJRR). L'UE n'a pas su atténuer ces facteurs de risque, qui compromettent la résolution de la question de la lutte contre l'impunité, fondamentale pour la durabilité de la paix.

Une contribution importante à l'établissement de mécanismes locaux inclusifs de résolution des conflits

S'agissant de la réconciliation au niveau communautaire, l'UE a contribué à la réalisation des recommandations du Forum de Bangui sur la nécessité de mettre en place des mécanismes de résolution des conflits. Les interventions du Fonds Bêkou pour le renforcement de la cohésion sociale et du rôle de la société civile dans la réconciliation ont contribué à rendre les comités locaux de paix et réconciliation (CLPR) plus inclusifs, avec l'implication des jeunes et des femmes, des autorités locales et de la société civile, et l'élection des membres. Ce faisant, le risque a été atténué d'avoir des comités substantiellement nommés par les autorités et monopolisés par les chefs traditionnels. L'existence de ces comités a permis de créer des systèmes d'alerte rapide pour prévenir la dégénération des conflits et des épisodes de mécontentement des groupes armés démobilisés.

Une contribution à l'atténuation des tensions et des symptômes de la crise

Les comités locaux pour la paix et la réconciliation et les autres mécanismes de résolution des conflits ayant bénéficié d'un appui ont permis de réduire la tension générée par un certain nombre de disputes locales. Il s'agissait de tensions autour de la gestion des ressources naturelles, notamment entre éleveurs et agriculteurs; de tensions entre les communautés musulmanes et chrétiennes; de tensions entre populations déplacées et populations locales et de disputes sur les droits fonciers, le logement et la propriété. Dans certains cas, les interventions ont contribué temporairement à l'atténuation des effets des retards du processus de démobilisation, avec l'emploi dans des travaux à haute intensité de main d'œuvre de jeunes qui risquent d'être enrôlés dans les groupes armés et des anciens combattants qui n'ont pas accès au programme DDRR. Parmi les formes efficaces de désamorçage des conflits, il faut aussi citer les interventions ponctuelles de la radio Ndeke Luka, soutenue par l'UE et d'autres bailleurs de fonds, qui joue un rôle crucial dans la communication nationale en termes de promotion du dialogue et de lutte contre les fausses informations et les discours de haine. Il faut toutefois préciser que les résultats positifs des projets ne correspondent pas encore à une tendance enregistrée au niveau des statistiques nationales⁵⁰. En outre, il faut noter que les mécanismes de résolution des conflits mis en place et leur capacité d'inclusion des parties prenantes sont fortement dépendants de l'appui international.

Une création insuffisante de synergies avec d'autres interventions sectorielles aussi pertinentes à la réconciliation

Les synergies et la coordination sur le terrain des interventions spécifiques pour la réconciliation avec les interventions dans d'autres secteurs ont été insuffisantes, tenant compte de l'exigence d'une approche multidimensionnelle aux causes du conflit. On peut mentionner à cet égard: les interventions financées pour le renforcement du contrôle civil sur les forces de sécurité; pour l'articulation de la relation entre justice transitionnelle et justice ordinaire; pour la gestion responsable des ressources naturelles; pour l'éducation des enfants sortis des groupes armés; pour le fonctionnement correct du processus démocratique; pour la lutte contre la corruption et la gestion des finances publiques. Ces synergies ont existé de façon limitée, surtout quand le partenaire ou l'instrument étaient les mêmes (p. ex. des ONG actives conjointement sur la résilience rurale et sur la réconciliation avec le Fonds Bêkou).

⁵⁰ Selon le sondage effectué par Harvard Institute, en 2017, seulement 40 % des répondants déclaraient avoir confiance dans les membres d'autres groupes ethniques ou religieux, et moins d'une personne sur quatre dans les préfectures de l'Ouham (21 %) et de l'Ombella M'Poko (24 %). L'année suivante, les réponses restaient plus au moins les mêmes et on notait une confiance plus réduite de la part des femmes.

4.4 QE3. Gouvernance économique et administration publique

Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à rétablir les fonctions vitales de l'État dans l'ensemble du pays, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques?

Une contribution majeure à la sauvegarde de l'État

Les contrats de construction de l'État de l'UE (SBC, pour *State Building Contract*) ont contribué de manière significative au processus de stabilisation macroéconomique. Depuis 2014, la RCA a fait face à des soldes primaires négatifs, que les SBC 1, 2 et 3 ont financé en grande partie. Ils ont ainsi contribué au financement des dépenses de base de l'État, et notamment des salaires des fonctionnaires. En assurant le maintien des services de base de l'État, ils ont contribué au fonctionnement continu de l'État. Cette contribution a été particulièrement importante durant la période post-crise (2014-2015) lorsque la pression fiscale était extrêmement basse. Le SBC 1 a ainsi constitué 15 % des recettes totales en 2014. Même s'ils ont contribué, grâce à l'assistance technique complémentaire et au dialogue politique, à l'augmentation des recettes fiscales observée depuis 2014, les SBC 1, 2 et 3 n'ont pas joué de véritable rôle de soutien à un processus de transition économique. Le pays n'est jamais sorti d'une situation de grande fragilité au niveau macroéconomique, et les conditions d'un décollage économique, et notamment d'une situation sécuritaire stabilisée, n'ont jamais été présentes.

Si les SBC ont financé les dépenses de base, celles-ci sont restées très faibles dans certains secteurs sociaux (santé et éducation), dans un contexte où les dépenses de sécurité sont restées la priorité. Par ailleurs, ils n'ont pas contribué à une hausse des dépenses de l'État au niveau décentralisé, la fourniture de services de base restant plutôt limitée hors Bangui, ni à un accroissement significatif des dépenses d'investissement hors projets, qui sont restées très faibles.

Un rôle très visible de l'UE dans le rétablissement des services de l'État au niveau décentralisé.

Au vu du peu d'impact des SBC sur les dépenses des entités décentralisées, les interventions de l'UE effectuées dans le cadre du programme « Pôles de développement » (PDD) ont été assez complémentaires par rapport aux SBC en ce qui concerne l'objectif de rétablir les fonctions vitales de l'État. Dans un contexte sécuritaire difficile, le programme PDD, en particulier par la construction et la réhabilitation de bâtiments publics, a permis à l'État de se redéployer dans les zones ciblées, et à ce titre a contribué de manière visible à son tout premier rétablissement. Cependant, s'il a permis le retour d'un nombre minimal de fonctionnaires assurant les fonctions mayORAles et militaires dans les zones réhabilitées, le niveau des services décentralisés est resté faible, étant donné l'absence de dotation de fonctionnement. L'arrêt du programme a impacté directement la durabilité des acquis/réalisations, alors que l'État n'avait toujours pas les moyens propres pour soutenir l'administration dans les provinces.

Importance du renforcement des systèmes, notamment en GFP, dont l'impact reste peu tangible

En ce qui concerne l'amélioration de la gestion des finances publiques (GFP), la contribution des SBC a été également positive, même si moins nette que concernant l'objectif de stabilisation fiscale. Les SBC, dont la GFP a été un thème majeur tant dans les tranches variables que dans l'assistance technique complémentaire, ont contribué aux progrès réalisés dans ce domaine entre 2014 et 2019. La combinaison d'une assistance technique, d'indicateurs de tranche variable (qui ont constitué un stimulant efficace dans le domaine de la GFP) et d'un dialogue régulier ont contribué notamment aux avancées observées dans les domaines de la gestion de la trésorerie, de la mobilisation des recettes domestiques, et du renforcement de la comptabilité, en particulier entre 2014 et 2016. Malgré cela, des faiblesses majeures persistent. Au-delà de la mise en place

de nouveaux systèmes, il y a eu peu de changements dans les pratiques. En mettant peu l'accent sur le renforcement de la redevabilité au niveau national (mécanismes de contrôle externe, lutte contre la corruption) et sur le développement soutenable de capacités et des systèmes et en focalisant les indicateurs et l'assistance technique sur le niveau central, les efforts en GFP réalisés dans le contexte des SBC n'ont pas créé de manière suffisante les conditions d'une véritable amélioration de la qualité des services de base fournis à la population malgré sa dimension essentielle dans la consolidation des états fragiles. Le rôle de l'assistance complémentaire, n'a pas été optimisé en vue de créer une dynamique de renforcement des capacités à long-terme car (i) trop centré sur les institutions centrales, (ii) s'inscrit insuffisamment dans la durée, et (iii) le manque de moyens.

4.5 QE4. Gouvernance démocratique

Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'institutions démocratiques représentatives et redevables envers la population et de processus électoraux inclusifs?

Des progrès remarquables compte tenu du niveau de destruction et de désorganisation du pays en 2014, après des décennies de crises politiques, économiques et sécuritaires

Les appuis de l'UE ont été indispensables au retour à l'ordre constitutionnel et à l'organisation des élections de sortie de transition, avec un taux de participation de 79% à l'élection présidentielle de 2016. Ils ont également permis à une diversité d'organisations de la société civile de s'engager dans la sensibilisation et l'éducation civique électorale, l'observation du processus électoral et le dialogue avec l'Autorité nationale des élections (ANE). Les médias, autant la presse écrite et en ligne, les radios y compris communautaires ont été mobilisés. Les partis politiques se sont engagés sur un code de bonne conduite qu'ils ont relativement bien respecté. La visibilité des organisations féminines et du forum des femmes parlementaires s'est accrue. Les appuis à l'Assemblée nationale ont permis de prolonger ces acquis à travers son travail législatif dans les secteurs clés de la stabilisation socioéconomique du pays.

Une appropriation encore limitée des principes de gouvernance démocratique

Certaines limites étaient avant tout liées aux défaillances techniques et organisationnelles de l'ANE. Ce fut le cas pour l'enregistrement et la participation des populations déplacées aux scrutins de 2015-2016, et pour la participation des populations réfugiées en 2020. De fait, l'inclusion de la minorité musulmane dans les processus électoraux est restée limitée.

Les limites à l'inclusion des femmes ont été davantage culturelles et, par extension, politiques. Les normes socioculturelles et les inégalités socioéconomiques qui en découlent continuent de peser tant sur l'exercice de leur droit de vote que sur leur éligibilité. Les efforts de l'UE pour y pallier comme les sensibilisations ciblées, la mobilisation des député(e)s, l'appui à l'opérationnalisation de la stratégie genre de l'ANE sont restés sans effet sur le taux d'enregistrement des électrices, déjà faible en 2015, et qui a baissé de 8% en 2020. La progression de la proportion de femmes candidates aux élections législatives (de 10% à 16%) est restée insuffisante pour augmenter leur représentation au sein de l'Assemblée nationale, qui n'atteint pas 10% à la sortie des élections législatives de 2021.

La redevabilité reste également un point faible du système de gouvernance politique. Dans cette période de réformes depuis 2014, et pour assurer un cadre institutionnel propice à l'efficacité de l'action publique, les appuis des PTF, y compris de l'UE, ont finalement participé à une concentration des activités de l'Assemblée nationale sur sa mission en matière législative. Par ailleurs, en-dehors des périodes de campagnes électorales, la plupart des député(e)s sont resté(e)s éloigné(e)s de leurs circonscriptions ce qui, avec les

résistances du gouvernement à la décentralisation, a contribué à tenir écartée la population de la vie politique. Les pratiques de clientélisme et de corruption ont perduré au plus haut niveau de l'Etat.

Les limites d'une approche institutionnelle de la démocratisation dans un État fragile et en crise

Les causes profondes et anciennes de la crise perdurent. Les taux d'enregistrement aux élections de 2020-2021 mettent en évidence les besoins de proximité de la démocratie et de redevabilité des élu(e)s : persistance des espoirs des populations des zones affectées par les conflits, qui restent à satisfaire, mais aussi désillusion des populations des zones stabilisées. Ces aspects tendent à alimenter la polarisation sociale entre les élites bangouaises et les populations des autres régions. Les développements institutionnels n'ont pas produit de changement fondamental dans les pratiques de gouvernance politique. La communautarisation des affrontements semble bien ancrée aujourd'hui dans la réalité des conflits en RCA, et source de préoccupation dans le contexte du changement climatique et de ses effets sur le peuplement du pays. Les axes d'intervention de l'UE lui permettaient d'intervenir sur tous ces défis, notamment avec les opportunités offertes par le fonds Bêkou pour la flexibilité et la localisation de l'aide. Toutefois, la valorisation de ces opportunités nécessitait de développer des synergies entre les interventions intégrant la gouvernance démocratique dans leurs objectifs et, pour les guider, une vision cohérente des appuis institutionnels et à la société civile, des interventions au niveau central et des initiatives plus localisées (ex. : cadre de concertation de Berberati) et une approche plus politique des instruments.

4.6 QE5. Sécurité

Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'un secteur de la sécurité performant, respectueux des principes de bonne gouvernance, et redevable envers la population ?

Des effets encore peu visibles sur la gouvernance du secteur

Par son approche intégrée sécurité-finances publiques de l'assistance technique, l'UE a permis quelques progrès dans l'administration des ressources humaines et le suivi des procédures financières. Les appuis de l'UE, avec le renfort de la mission EUTM et des autres bailleurs, ont aussi permis d'étayer le cadre politique et stratégique par un plan national de défense et un plan global de redimensionnement et de redéploiement des FSI. Les prises de conscience sur les efforts à déployer pour reprendre le contrôle du territoire et les outils et méthodes de travail introduits dans l'administration centrale ont encore eu peu d'effet sur les principales causes de défaillances dans la gouvernance du secteur de la sécurité : manque de leadership au sein du ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, déficit de communication et coordination entre le ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, le ministère de la défense et l'état-major des FACA, manque de transparence dans les procédures et critères de nominations, détournements de fonds publics, absence de budgétisation du fonctionnement des commissariats et brigades. Une considération accrue à la dimension de genre dans le recrutement des FSI a permis une augmentation des effectifs féminins en 2018, mais les inégalités de traitement persistent, y compris au sein de l'UMIRR, et sont un frein à l'engagement des femmes dans la réforme sectorielle.

Une capacité accrue de maintien de l'ordre et de protection des populations mais la majorité du territoire échappe encore au contrôle de l'Etat

L'augmentation des patrouilles à Bangui, l'établissement d'un centre opérationnel commun FSI-FACA et la reprise du contrôle des barrières sur le corridor Bangui-Garoua Boulai (Cameroun), et quelques rares victoires militaires et sécuritaires dans le sud-est (Obo) attestent d'avancées dans le désenclavement économique du pays et la restauration de l'autorité de l'Etat. Les appuis de l'EUTM (FACA) et de l'IcSP (FSI) ont été cruciaux pour encadrer le déploiement des forces étatiques sur le terrain, à commencer par Bouar, en accompagnant d'une part la déconcentration de l'état-major des FACA en régions et d'autre part l'opérationnalisation du

concept de garnison. Cependant, les priorités géographiques établies, le manque d'effectifs des FSI, l'inexistence/l'insuffisance des mesures gouvernementales d'accompagnement et d'encadrement des FACA déployées et de leur famille ont contrarié la mise en œuvre des déploiements, qui dès lors n'ont pas produit de changement majeur dans le profil d'insécurité du pays. La présence des FACA au centre et à l'est reste symbolique et conditionnée à la tolérance des groupes armés.

La gestion du changement : la valeur ajoutée d'un accompagnement intégré et de proximité sur le comportement des FSI et la confiance des populations

L'expérience des partenaires CIVIPOL (FSI-corridor) et FSD (FACA-Bouar) tend à montrer l'efficacité d'une approche basée sur les principes d'ancrage territorial et de déploiement en garnison pour générer des changements de comportement et renforcer la confiance des populations. Le sentiment de sécurité de la population a augmenté à Bangui et dans les préfectures de l'ouest que traverse le corridor Bangui-Garoua Boulaï. La sensibilité accrue des FSI aux droits des populations, les changements de comportement induits et la diminution des taxes illégales aux barrières ont permis de commencer à restaurer la confiance des populations. Outre les formations et recyclages, ces résultats ont été favorisés par (i) l'engagement du partenaire de mise en œuvre dans un suivi de proximité, et à cette fin sa décentralisation et (ii) l'implication des communautés locales, en particulier les jeunes et les acteurs du secteur privé, dans l'intégration socioéconomique des unités déployées et de leur famille.

Le cercle vicieux de l'insécurité et la fragilité et le risque de récurrence des crises

À la sortie de la crise en 2014, l'UE s'est recentrée sur une approche plus structurante et intégrée des appuis à la sécurité, la justice et la gouvernance pour restaurer un environnement propice au développement socioéconomique et contribuer efficacement à la lutte contre l'impunité, et ainsi à la stabilisation et la réconciliation. La vision linéaire de l'enchaînement sécurité-développement constituait une limite à l'opérationnalisation de l'approche globale et intégrée de l'UE compte tenu des faibles capacités d'absorption des institutions partenaires. Le rythme et les priorités géographiques du redéploiement des forces ont finalement conduit à marquer davantage les fractures régionales, et potentiellement communautaires, avec le risque d'alimenter les causes de fragilité de l'Etat et indirectement une insécurité permanente, qui à son tour risque de freiner le redéploiement de l'Etat et la restauration de son autorité. Les risques revêtant une dimension régionale et communautaire : porosité des frontières aux trafics, influence du changement climatique et de la dégradation des ressources naturelles sur les dynamiques de peuplement de l'Afrique centrale n'ont pas pu être encore traités au niveau national. L'impact des interventions sur les objectifs sécuritaires et de restauration du contrat social est resté limité et pourrait être négatif à court terme faute d'avoir suffisamment capitalisé les analyses et leçons tirées des échecs récurrents des processus de paix et de DDR en RCA depuis les années 2000. Des facteurs de risque tels que la fragmentation des groupes armés sur le terrain, les défaillances du Gouvernement dans le commandement, l'encadrement et le soutien à des forces armées fragilisées par les divisions internes, l'instrumentalisation du processus d'intégration d'ex-combattants, n'ont pas été suffisamment pris en compte dans la conception et la planification des appuis à la gouvernance du secteur au niveau central. En conséquence, les succès très inspirants obtenus par les partenaires de mise en œuvre de l'UE sur le terrain à l'ouest du pays sont restés très fragiles et localisés.

4.7 QE6. Justice

Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'une justice performante, équitable, redevable et accessible à l'ensemble de la population de la RCA, y compris les populations marginalisées ?

Une contribution essentielle à la reprise des activités judiciaires et au traitement du contentieux de la crise mais d'une portée encore limitée

Dans un contexte particulièrement défavorable et volatile, la réduction des délais de traitement des affaires civiles, la réduction de la proportion et du nombre de personnes en détention préventive, et les premières inculpations de chefs de guerre par les Cours d'appel de Bangui et de Bouar reflètent la pertinence et l'efficacité des interventions de l'UE et sa capacité à synchroniser ses instruments et se coordonner avec les autres PTF. Les effets de la relance des activités d'inspection, de la mise en place du bureau d'exécution des peines et de la structuration de la coordination sectorielle sur la performance de la justice ne sont pas encore perceptibles, les mesures correctrices restant sans suite et la collaboration entre le Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme, le barreau, la société civile et la Cour pénale spéciale (CPS) encore limitée. Des goulots d'étranglement persistent dans la chaîne pénale, qui entretiennent la perception de lenteur de la justice et des conditions inhumaines de détention.

Des progrès dans le respect du principe d'équité pour lesquels les appuis à l'aide légale étaient indispensables

Les appuis de l'UE à l'aide juridique et l'assistance judiciaire ont facilité le recours de personnes vulnérables aux institutions judiciaires en leur permettant de contourner les limites légales et dysfonctionnements de l'aide juridictionnelle et les manquements à la déontologie, auxquels elles sont les plus exposées. La concertation entre les multiples parties prenantes de la justice au niveau local a amélioré les pratiques de réfèrement des justiciables et développé la conscience du droit et des limites de compétences. Les procès pour crimes internationaux tenus par les cours criminelles ordinaires ont été l'occasion de mesurer le degré d'appropriation nationale du principe d'équité, à travers la reconnaissance des droits de la victime, la constitution de partie civile, le droit à réparation et du rôle des organisations de la société civile et des avocats dans la représentation des parties.

Les entraves à l'indépendance et à l'accessibilité de la justice ont limité le potentiel transformateur de ces avancées

Les magistrats restent exposés à de multiples pressions et menaces qui entravent leur impartialité et nuisent à l'équité de la justice. La privation de droit au recours faute de signification des décisions judiciaires, la pénurie d'avocat(e)s et la concentration des activités judiciaires dans les préfectures de l'ouest et à Bangui font que la justice reste inaccessible pour les détenu(e)s, les mineur(e)s en conflit avec la loi, pour la majorité des victimes des groupes armés et de violences sexuelles et basées sur le genre. Dans ce contexte où la majorité de la population, et en particulier les plus vulnérables, recourent à des solutions alternatives traditionnelles ou coutumières, le degré de responsabilisation des acteurs extra-judiciaires a été insuffisant.

Un engagement plus volontariste pour la protection des droits des femmes, mais peu marqué pour leur « empowerment »

L'UE a progressivement multiplié les initiatives en faveur des femmes dans ses interventions en appui à la justice. Son approche n'était pas suffisamment inspirée de l'esprit de l'agenda Femmes Paix Sécurité, et risque de perpétuer une représentation essentialiste des femmes en tant que victimes (femmes détenues, victimes de violence basée sur le genre), plus qu'actrices des politiques de prévention des conflits, de reconstruction et de développement.

Des leçons apprises sur l'opérationnalisation du nexus humanitaire-développement-paix et le risque de nuire et sur l'efficacité de la gestion du changement par une approche localisée et participative

Avec une vision linéaire de l'enchaînement sécurité-développement et une approche institutionnelle et verticale du changement, le rythme lent de progression du processus DDR et de déploiement des FACA a été un facteur aggravant, dans la mesure où il a limité l'extension de la couverture géographique des services judiciaires selon une ligne de fracture qui n'est pas neutre au regard de l'histoire du conflit. Il en résulte un risque de peser sur la perception d'équité de la justice, dans la mesure où les populations des zones non couvertes étaient les plus exposées aux violences et menaces d'une diversité de groupes armés, qui plus est principalement issus de l'ex-Séléka. Par ailleurs, sur la dimension plus politique de la réforme de la justice, l'approche de l'UE a buté, pendant la période de transition politique puis dans les négociations autour de la Politique sectorielle de la justice, sur des résistances inébranlables, quand bien même les formations ont conforté l'adhésion des magistrats au concept de redevabilité. Dès lors, les changements à attendre de l'intensification des activités de l'Inspection générale des services judiciaires et de la rationalisation de la gestion des carrières des magistrats risquent d'être marginaux à court et moyen termes, alors que la redevabilité est au cœur de la restauration de la confiance dans les institutions judiciaires, et donc de l'engagement des populations dans la lutte contre l'impunité. En revanche, l'approche localisée et inclusive du cadre de concertation entre les autorités administratives, communautaires, judiciaires, les forces de la sécurité intérieure et les organisations de défense des droits humains s'est avérée une pratique efficace et mobilisatrice du fait d'effets positifs directs pour chaque partie prenante. Elle a généré des effets directs sur l'accessibilité de la justice, sur la promotion des droits des femmes, sur la responsabilisation des acteurs extra-judiciaires impliqués dans des solutions alternatives de règlement de conflits, et sur la redevabilité.

Des signaux ambivalents au niveau des impacts

Les appuis institutionnels de l'UE ont certainement contribué à la diminution de la proportion de la population carcérale en instance de jugement (de 90% en 2015 à 70% en 2019⁵¹) et à un taux de satisfaction vis-à-vis des efforts du gouvernement pour lutter contre l'impunité de plus de 50% des personnes interrogées dans le cadre des sondages Paix, Justice et Sécurité en 2018⁵². L'augmentation de la confiance de la population dans la justice formelle jusqu'en 2018, alors que diminuait le nombre de recours aux acteurs judiciaires⁵³ pourrait confirmer le gap persistant en matière de redevabilité et donc l'importance de ce critère comme levier de changement des pratiques de la population en matière de justice, pour l'accès à la justice et, par voie de conséquence, pour la lutte contre l'impunité. La diminution de la confiance vis-à-vis des modes alternatifs de résolution des conflits à partir de 2018 - diminution relativement plus importante de celle qui a touché, dans la même période, la justice formelle appelle à la vigilance : elle peut refléter une défiance accrue vis-à-vis des autorités coutumières et de la société civile, et donc une altération de la cohésion sociale.

⁵¹ Lison Guignard. Fonctions et réalités de la détention dans les prisons de Bangui et de Berberati (2019). Avocats Sans Frontières.

⁵² Vinck P, Pham PN, Balthazard M, Magbe AS. Sondages Paix, Justice et Sécurité, Rapport 4. (2019). Harvard Humanitarian Initiative, Programme des Nations Unies pour le Développement.

⁵³ Rapport national de suivi de mise en œuvre des ODD (2019). PNUD – Annexe 3 : matrice de suivi des indicateurs des ODD en RCA de 2015 à 2018.

4.8 QE7. Santé

Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé l'État dans l'amélioration de la santé de la population grâce à un système de santé plus performant⁵⁴?

Une réponse pertinente au contexte de sortie de l'urgence qui a impliqué la prise en charge directe des services par les partenaires

L'UE a soutenu l'État dans le rétablissement des services de santé en contribuant au paiement des salaires des agents de santé et aux autres dépenses publiques de santé par le biais de l'appui budgétaire (contrat de construction de l'État). En outre, une réponse directe par le biais du financement d'ONG internationales et de l'Unicef a été donnée aux besoins des populations dans des zones stabilisées mais caractérisées par une faible présence de l'État. L'engagement, à travers le Fonds Bêkou, d'ONG spécialisées dans l'appui humanitaire et déjà présentes sur le terrain a permis de baser les interventions sur une bonne connaissance contextuelle et sur des capacités logistiques avérées. La prise en charge de la gestion des services par les ONG subventionnées, même si favorisant peu l'appropriation nationale, a été pleinement justifiée dans la première phase de sortie de l'urgence.

Une évolution vers une approche plus structurante pour le système de santé, se focalisant sur le renforcement des capacités

Avec la stabilisation d'une partie du territoire du pays, l'exigence d'une plus forte appropriation nationale s'est manifestée de manière plus évidente. Dans ce contexte et dans un cadre d'amélioration des relations avec le ministère de la santé publique, à partir du 2018, le Fonds Bêkou a accentué l'approche structurante, notamment l'aspect de renforcement des capacités de l'État et de l'ensemble du système de santé aux niveaux micro (formations sanitaires [FOSA]), méso (districts sanitaires) et macro (ministère de la santé publique). Cette approche a permis aux interventions de s'aligner encore plus sur les stratégies du pays et de contribuer à les forger. Même si cela ne s'est pas fait sans quelques frustrations, les partenaires humanitaires se sont adaptés au changement de leur rôle, de la gestion directe à la facilitation des interventions. Parmi les résultats de cette nouvelle phase, on compte l'activation embryonnaire du réseau des districts sanitaires, avec les équipes centrales de district performant un rôle de supervision. Pour accroître l'expertise disponible, le Fonds Bêkou a engagé d'autres partenaires, plus orientés sur le développement, dans des actions horizontales de formation/coaching. La mise en place de cette nouvelle collaboration de partenaires est récente et son efficacité est encore à vérifier.

Une mise en œuvre confrontée à de nombreux défis

La mise en œuvre des activités de renforcement des capacités ainsi que de prestation de services de santé a été confrontée à des problèmes de manque de collaboration par une partie du personnel de la santé et de faible coordination entre les différents niveaux du système de santé. Plusieurs cibles des programmes Santé I et II concernant le nombre de prestations et d'activités de gestion n'ont pas été atteintes. La volatilité de la situation sécuritaire a affecté plusieurs interventions du Fonds Bêkou. Par ailleurs, les projets de l'OMS et de l'Unicef ont dû relever des défis sécuritaires particulièrement importants liés à l'évolution du conflit dans l'est du pays, qui ont empêché la mise en œuvre des projets dans certaines zones.

Un effet tangible sur l'accessibilité des services

En dépit des difficultés, les interventions ont contribué à améliorer l'accessibilité des services en termes de couverture territoriale avec le rétablissement des services de santé dans des zones définies comme prioritaires selon des critères humanitaires, en couvrant plus de 30 % de la population. Dans les mêmes zones, la population couverte a augmenté de 25 % entre 2015 et 2018 grâce à l'augmentation du nombre des FOSA appuyées. Les interventions Bêkou ont également contribué à améliorer l'accessibilité financière des services (les prestations gratuites ayant augmenté de 35 % en 2015 à 51 % en 2018). Elles ont également assuré

⁵⁴ La QE originale incluait aussi «...et la réhabilitation des infrastructures d'accès à l'eau et à l'assainissement»; toutefois, vu la paucité des preuves recueillies, on a décidé de traiter cet aspect uniquement sous la QE9.

l'accès aux médicaments essentiels (malgré quelques ruptures de stock) dans l'absence d'une agence nationale fonctionnante.

Une contribution importante à la définition des politiques sectorielles

Les investissements dans l'assistance technique au niveau central ont contribué, avec les interventions d'autres PTF, à des avancements dans la gouvernance de la santé tels que la définition de politiques sectorielles (y compris dans des secteurs cruciaux comme la gestion des médicaments), et la définition d'une feuille de route et d'un groupe de travail technique pour l'établissement du système national d'information sanitaire (SNIS). L'assistance technique du Fonds Bêkou a favorisé le partage d'informations entre partenaires en contribuant à l'organisation d'ateliers sur des différentes thématiques de politique sectorielle. L'assistance technique dite « centrale » a également contribué à l'établissement et au fonctionnement d'un comité de pilotage au sein du ministère de la santé publique, avec des effets positifs sur la coordination stratégique du secteur.

Un impact limité sur la culture professionnelle et sur la redevabilité des prestataires

Par contre, la gestion des ressources humaines, qui a une influence sur la bonne gouvernance du secteur et sur la qualité des soins, n'a pas été affectée sensiblement par les appuis. Les aspects quantitatifs liés au budget de la santé et au manque chronique de ressources humaines n'étaient pas sous le contrôle des projets. Sur le plan qualitatif également, les interventions d'appui au développement organisationnel des équipes centrales de district, des régions sanitaires, et des FOSA n'ont pas fortement impacté la culture professionnelle et le faible sens du service public d'une partie du personnel de la santé (surtout les cadres intermédiaires, médecins chefs de district). Au contraire, elles ont été affectées négativement par cette culture. Il n'y a pas eu de stratégie articulée pour favoriser la redevabilité sociale des prestataires de services, y compris avec l'implication des communautés locales et/ou des organisations de la société civile. Les mécanismes de vérification du financement basé sur la performance (FBP) ne traitent que le côté technique et administratif d'un problème qui est surtout culturel et social.

Un manque de cohérence entre PTF sur l'approche au financement du système de santé qui s'est améliorée dans le temps

Deux questions importantes pour la gouvernance du secteur de la santé dans la période d'évaluation relèvent du financement du système et sont : (i) l'approche à la gratuité des prestations et (ii) le financement basé sur la performance (FBP) des services de santé. Sur ces sujets, il y a eu dans la première partie de la période d'évaluation des différences d'interprétation entre les partenaires du Fonds Bêkou et de la Banque mondiale, qui n'ont pas favorisé la cohérence des appuis. En particulier, pour le Fonds Bêkou, les médicaments essentiels génériques, les consultations et traitements pour les groupes cibles devaient être financés directement par le Fonds. Pour la Banque mondiale, les médicaments et soins pour les groupes cibles étaient à financer grâce au recouvrement des coûts des patients non ciblés par la gratuité. Aussi dans le FBP, le Fonds Bêkou a mis davantage l'accent sur l'accompagnement du personnel. De plus, jusqu'en 2019, il n'y avait pas de membre du personnel à la DUE consacré exclusivement à la santé, ayant une expertise médicale, (l'expertise était principalement au siège). En présence de cette expertise, mais aussi après un changement de personnel au niveau de la Banque mondiale, les divergences se sont réduites et les PTF se sont alignés à la décision du ministère de la santé et de la population (MSP) afin d'adopter la gratuité ciblée. Il reste maintenant pour tous les PTF d'appuyer son application, ce qui reste problématique, car une partie de la population vulnérable n'en bénéficie pas encore.

4.9 QE8. Éducation

Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé les services de l'État à améliorer la situation du secteur de l'éducation?

Des réponses aux besoins du secteur pertinentes et sensibles au conflit

L'éducation est un des secteurs de concentration du PIN 11^e FED, en tant que focus du développement économique. Avec l'appui budgétaire, une assistance technique complémentaire au ministère de l'enseignement primaire et secondaire et la composante Éducation du projet de rétablissement des services sociaux (LRRD) géré par l'Unicef, l'UE a soutenu les services de l'État de manière pertinente sur les questions de l'accès, de la qualité et de la gouvernance de l'éducation. Ces questions avaient été identifiées comme prioritaires dans les analyses des besoins sectoriels et dans les documents stratégiques. Les interventions ont pris en compte les vulnérabilités spécifiques créées par le conflit, telles que la situation des enfants sortis des groupes armés. Elles ont réduit le risque de créer des tensions dans les communautés en impliquant en même temps les enfants issus des groupes armés et les autres enfants vulnérables, ainsi que les associations des maîtres-parents et les instances décentralisées de l'éducation.

Une impulsion à la planification et une réduction du déficit historique de financement du secteur

Avec l'appui budgétaire (SBC) incluant des indicateurs de tranche variable dans le domaine de l'éducation, et avec un renforcement du dialogue entre le ministère de l'enseignement primaire et secondaire et le ministère des finances, l'UE a contribué de manière sensible à une amélioration du niveau de financement du secteur. La dotation budgétaire de l'éducation (hors investissement) est passée des 7 % prévus par la Loi des finances en 2016 à 16 % en 2019. En outre, un plan de transition (2018-2019) et un plan sectoriel 2020-2029 ont été adoptés et représentent une base solide pour les progrès du secteur. L'UE a contribué à ce dernier résultat par son rôle de chef de file de la coordination partenariale, et en moindre mesure avec l'assistance technique, qui a été plus du ressort des autres PTF (p. ex. Banque mondiale).

Un progrès significatif dans le rétablissement de la demande et de l'accès

Dans l'ensemble, les interventions de l'approche projet et l'appui budgétaire ont contribué à rendre l'éducation plus accessible aux populations, grâce à l'expansion des infrastructures scolaires et à l'aide à la formation des maîtres-parents là où les enseignants qualifiés n'étaient pas disponibles. Les campagnes pour le retour à l'école et les interventions pour la réinsertion scolaire des enfants vulnérables (enfants de la rue, enfants déplacés, et enfants libérés par les groupes armés) ont contribué à accroître la demande de scolarité tout en favorisant une éducation plus inclusive. Ce résultat est visible à travers l'augmentation du taux de scolarisation primaire dans le pays. On peut également noter que l'appui a adopté une optique de nexus humanitaire-développement-paix en favorisant une transition graduelle de l'éducation d'urgence vers un système éducatif ordinaire quand cela était possible.

Une augmentation de la demande de scolarisation qui n'est pas satisfaite par l'offre

Selon les statistiques disponibles, entre 2016 et 2018:

- Le taux de scolarisation aurait augmenté dans l'ensemble du pays (le taux brut de scolarisation primaire ayant augmenté de 65 % à 85 % pour les filles et de 79 % à 100 % pour les garçons). Toutefois cet indicateur n'est pas totalement fiable car le dénominateur se base sur des projections à partir d'un recensement de la population du 2003 ;
- Le niveau de scolarisation selon des enquêtes communales plus approfondies reste faible : chez les 5-25 ans, seulement trois personnes sur quatre ont été ou sont scolarisées, avec un niveau de fréquentation scolaire plus élevé chez les garçons, les urbains et les habitants de la capitale, Bangui ;
- Le nombre de bâtiments scolaires a augmenté (en Fondamentale 1, de 2 223 à 2 973);
- Toutefois, l'offre accrue de services scolaires n'a pas réussi à satisfaire la demande accrue et le rapport élève/enseignant a augmenté de 84 à 93;
- Il n'y a pas eu de progrès dans la réduction des inégalités liées au genre et au niveau territorial (p. ex. le rapport élève/enseignant est de 82 à Bangui et 112 dans le nord-est).

Source: Principaux indicateurs et chiffres du système éducatif centrafricain de 2017-2018 ; Analyse du secteur de l'éducation de la République centrafricaine, Pour une politique de reconstruction du système éducatif, République centrafricaine, UNICEF, IPE-Pôle de Dakar - UNESCO, 2018.

Dans ce cadre, l'appui budgétaire avec un indicateur de tranche variable sur le taux de scolarisation a eu un effet incitatif positif. L'approche projet utilisant l'expertise d'ONG internationales et de l'Unicef a su cibler les enfants vulnérables et mobiliser les maîtres-parents et les associations de parents d'élèves, même si les besoins restent énormes, mais a été moins efficace dans la construction de bâtiments scolaires à cause des faibles capacités de certains partenaires ou de leurs sous-contractants nationaux.

Un effet modeste sur la qualité de l'éducation et sur les inégalités de sexe et territoriales

Par contre, l'appui n'a pas été suffisant pour réduire de manière importante les inégalités liées au genre et territoriales, qui persistent dans le pays même si leur géographie a changé avec l'évolution du conflit. La croissance de l'offre n'a pas satisfait la demande accrue de scolarisation. Le rapport élève/enseignant est élevé et en augmentation, et une partie importante de l'éducation est encore dispensée par des maîtres-parents, avec des répercussions négatives sur la qualité. La formation des maîtres-parents et le paiement de leurs primes, effectués par les ONG, notamment dans le cadre du projet Unicef financé par l'UE, ont seulement atténué le problème, de manière peu soutenable et durable. Le manque d'enseignants caractérise dans une plus large mesure les zones rurales tout en renforçant les disparités territoriales. La qualité des apprentissages reste faible aussi à cause de ces limites. Les taux d'achèvement en primaire et les taux d'entrée en secondaire sont faibles. La qualité des apprentissages reste faible dans l'ensemble et n'est pas aidée par un système d'examens peu crédible et non standardisé.

Un impact limité sur la gestion des ressources humaines

Avec le projet Unicef, l'UE s'est attachée à renforcer les instances décentralisées de l'éducation qui veillent à la qualité de l'enseignement, comme les Inspections d'académie. Des critères de fonctionnement et d'efficacité des Inspections d'académie commencent à être appliqués. Le Plan sectoriel de l'éducation envisage des mesures pour le recrutement des enseignants (y compris l'intégration des maîtres-parents les plus compétents), dont les résultats sont attendus dans les prochaines années. Toutefois, le recrutement, la qualification, le déploiement effectif sur le terrain et la motivation des enseignants restent une faiblesse majeure de la gestion des ressources humaines. **L'appui budgétaire de son côté n'a pas joué de rôle incitatif (avec des indicateurs spécifiques) par rapport à la mise en fonction d'enseignants qualifiés et l'assistance technique dispensée a été trop limitée pour produire un impact.**

Un rôle de chef de file efficace de la coordination partenariale avec des effets positifs sur la gouvernance du secteur

Une raison des progrès réalisés dans l'éducation est que l'UE a su bien exercer son rôle de coordination du Groupe local des partenaires de l'éducation. Grâce à sa position de chef de file, l'UE a pu amplifier l'effet levier de l'appui budgétaire dans le dialogue sectoriel avec les ministères compétents pour l'éducation et en promouvant le dialogue entre ministères sectoriels et le ministère des finances. Une forme embryonnaire de division du travail a été achevée avec la France, l'UE se focalisant sur l'enseignement général et la France sur la formation professionnelle. On a noté des améliorations en matière de sensibilité aux questions de gestion, et cela aussi, mais non exclusivement, grâce au rôle de l'UE dans la coordination et au dialogue entamé avec l'appui budgétaire. La disponibilité de ce levier à l'avenir n'est pas assurée: la coordination a récemment été transférée à l'Unicef et l'UE a décidé de laisser à d'autres PTF la tâche de fournir de l'assistance technique aux ministères du secteur.

4.10 QE9. Résilience rurale

Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales?

Une programmation en phase avec les besoins

La conception des stratégies et des programmes s'est fondée sur une analyse des besoins et sur le ciblage géographique, qui ont été régulièrement conduits en phase avec les stratégies sectorielles, ce qui confère un niveau de pertinence élevé. Le nexus humanitaire-développement-paix a été abordé d'une façon systématique avec la participation des principaux partenaires. La programmation qui a suivi s'est focalisée sur la résilience, la sécurité alimentaire et les tensions entre agriculteurs et éleveurs. Aux actions initiales de réhabilitation dans les zones les plus vulnérables, ont fait suite des interventions plus structurantes.

Un contexte de faiblesse institutionnelle et de coordination sectorielle insuffisante

La conception de ces initiatives, bien que pertinente dans une vision de développement, est en effet ambitieuse, car elle se focalise, dans un cadre de coordination sectorielle insuffisant, sur de nombreux sous-secteurs clés, tels que les semences, la gouvernance de la santé animale et végétale, la transhumance, les filières. Dans le secteur de l'agriculture, une programmation conjointe avec les États membres a été effectuée dans le contexte du Fonds Bêkou, mais globalement la communication et la coordination entre les PTF du secteur rural sont restées faibles en RCA. Ce n'est qu'en 2019, avec l'appui de l'UE, que le gouvernement a validé un dispositif de concertation du secteur rural qui s'est toutefois développé avec difficulté dans un contexte de faiblesses institutionnelles persistantes.

Un bon taux de réalisation des activités

Dans ce contexte, l'approche projet a permis l'engagement de plusieurs partenaires internationaux et locaux, étatiques et de la société civile, sur la base de critères de présence préalable dans la zone d'intervention et d'expérience des approches déjà testées, et qui ont su coopérer avec les organisations paysannes pour faciliter une mise en œuvre des activités. **Tous ces facteurs ont contribué à améliorer l'efficacité et l'efficacé de l'exécution, permettant d'atteindre un taux de réalisation conforme aux plans dans les domaines d'intervention de la résilience rurale, de l'accès à eau, de l'assainissement et de l'environnement.** Le principal obstacle rencontré dans la mise en œuvre étant la situation sécuritaire et, dans une moindre mesure, la durée et les ressources limitées des interventions.

Une contribution à la relance des activités productives et des infrastructures rurales

La relance des activités agropastorales et génératrices de revenus, entre temps paralysées, a été possible grâce à la reconstitution du capital de production et à la disponibilité d'aliments pour au moins 850 000 ménages, dans le contexte caractérisé encore par un état d'urgence pour une partie considérable (environ 50 %) de la population. **Des progrès importants ont été réalisés en ce qui concerne l'accès à l'eau, l'assainissement et l'hygiène, et en matière d'infrastructures rurales réhabilitées, profitant également aux minorités et aux groupes vulnérables des zones rurales.** En termes généraux, on peut donc affirmer que la présence de l'État pour fournir les services de base a été rendue plus visible.

Un impact encore faible sur la sécurité alimentaire, la diversification et la productivité

Cependant, les objectifs de long terme liés à des variables telles que la sécurité alimentaire, la diversification et la productivité, n'ont pas été atteints d'une façon permanente puisqu'ils dépendent de l'accès aux facteurs de production et de la gouvernance publique sectorielle (santé animale, transhumance, certification de semences, etc.) qui restent très faibles.

Des initiatives prometteuses mais insuffisamment supportées par une politique sectorielle

Néanmoins, l'appui à la reconstitution du capital productif des petits exploitants et la mise en œuvre d'importantes initiatives structurantes de renforcement des organisations d'appui-conseil et des producteurs, des filières et des finances rurales, sont très prometteurs en vue d'améliorer la résilience rurale et consolider la relance économique, même si ces initiatives ne bénéficient pas encore d'un cadre de politiques et de capacités institutionnelles en mesure de proroger les services fournis, ce qui crée des incertitudes quant à la durabilité.

Un transfert de capacités aux ONG locales bien réussi

À cet effet, on constate que, grâce à l'appui de l'UE, les organisations paysannes jouent un rôle essentiel et complémentaire pour consolider la présence des institutions sectorielles étatiques en renforçant la demande de services des communautés rurales et elles facilitent activement la capacité d'accès des paysans aux marchés des biens et des facteurs de production. De même, on peut apprécier qu'un transfert de capacités a été réalisé envers des ONG locales, un potentiel important et à exploiter.

Des dispositifs de résolution des tensions agriculteurs-éleveurs efficaces mais peu durables

Le processus de réconciliation nationale, notamment la résolution des tensions entre agriculteurs et éleveurs, a été abordé par des dispositifs de cadres de concertation et des initiatives de planification et d'aménagement du territoire participatives visant à désamorcer tout type de conflit à base communautaire, initiatives qui ont été efficaces mais peu durables (voir aussi QE2).

Une amélioration dans la gestion des ressources naturelles

Suite aux interventions financées sur plusieurs années, la capacité de l'État à gérer les ressources naturelles s'est clairement améliorée et a permis la stabilisation des populations de la faune à risque, surtout dans les régions où la situation sécuritaire et la pression de la transhumance sont maîtrisables. En effet, là où la gestion des aires protégées a été conduite en étroite coopération avec les institutions, les gouvernements locaux et les communautés d'agriculteurs et des pasteurs, on constate, sur la base des recensements les plus récents, que la population de la faune s'est stabilisée ou a augmenté. C'est le cas des aires protégées de Chinko et Dzanga Sangha qui, jusqu'à 2020, ne souffraient pas d'une situation sécuritaire très problématique.

4.11 QE10. Instruments et modalités d'aide, partenaires de mise en œuvre

Dans quelle mesure la combinaison des instruments, des partenaires et des processus ont-ils contribué à l'atteinte des résultats escomptés de l'UE en RCA?

Une diversification opportune des instruments utilisés

L'UE a su diversifier de manière opportune ses instruments d'intervention à partir de 2017 en renforçant l'appui budgétaire et l'utilisation des instruments de politique étrangère, et en confiant un entier secteur de concentration du PIN au Fonds Bêkou qui depuis 2014 mobilise des ressources additionnelles des États membres et de la Suisse. L'UE a ainsi utilisé de manière adaptée et complémentaire l'entièreté de sa palette d'instruments. Le Fonds Bêkou a permis de combler la zone grise entre l'appui humanitaire d'ECHO et les interventions structurantes du FED et a adopté lui-même de plus en plus une approche structurante. L'IcSP a été mis en place pour la mobilisation ponctuelle d'expertises et de ressources complémentaires aux missions PSDC, **pour appuyer le processus de paix via la médiation**, et pour démarrer des premières interventions dans les domaines de la sécurité et de la justice pour être ensuite complétées avec le FED. Le FED a été utilisé dans toutes ses enveloppes, y inclus la Facilité Africaine pour la Paix (APF) pour appuyer les efforts dans le domaine de la paix et de la sécurité. Dans le contexte du FED, l'appui budgétaire a été utilisé en complément de l'approche projet pour favoriser le maintien des fonctions vitales de l'État et son rétablissement sur le territoire **ainsi que pour appuyer la mise en œuvre de réformes**.

Une exploitation incomplète des complémentarités entre instruments dans le domaine de la résilience rurale et de la santé

Chacun des instruments possède ses caractéristiques propres, par exemple un point d'entrée surtout au niveau des populations par le biais des ONG (avec le Fonds Bêkou) ou principalement au niveau central des structures de l'État (avec les projets sous la responsabilité de l'ordonnateur national du FED et l'appui budgétaire). L'utilisation complémentaire des instruments s'est vérifiée dans la gouvernance démocratique, la sécurité, la justice, la réconciliation et l'éducation. Pour la santé et la résilience rurale, les limites de l'instrument choisi, le Fonds Bêkou, ont été partiellement compensées par une adaptation de ce même instrument en cours de mise en œuvre (p. ex. une approche plus structurante du Fonds Bêkou pour la santé et la résilience rurale), plutôt que par une accentuation de la complémentarité des instruments. En ce qui concerne la santé, le Fonds Bêkou a été complété par l'insertion d'indicateurs de tranche variable dans l'appui budgétaire général, toutefois avec des effets peu visibles sur le fonctionnement du système. Pour la résilience rurale, l'appui aux réformes structurelles dans le secteur avec des instruments adaptés n'a pas été réalisé, comme souligné dans la réponse à la QE9.

L'engagement de partenaires de mise en œuvre adéquats à la sortie de l'urgence avec une capacité d'adaptation variable au contexte de développement

Avec une utilisation efficace des procédures flexibles, l'UE a sélectionné des partenaires de mise en œuvre avec des capacités d'exécution et d'accès aux zones d'intervention adéquates et une expertise suffisante pour obtenir des premiers résultats de rétablissement de la cohésion sociale, des activités productives et des services de base. Dans le secteur de la résilience rurale, les partenaires internationaux n'ont pas toujours su mobiliser des expertises spécialisées qui auraient pu représenter une valeur ajoutée dans un contexte de type plus orienté sur le développement. Des difficultés ont été observées au niveau de l'expertise des Nations unies par rapport au processus électoral, alors que dans d'autres domaines l'expertise a été de meilleure qualité, comme pour l'éducation mais ici de manière trop limitée. Les assistances techniques n'ont pas été d'une envergure adéquate pour répondre aux ambitions relatives à la gestion des finances publiques. Dans le domaine de la santé, les lacunes d'expertise des ONG partenaires plus actives dans l'aide d'urgence ont été compensées avec l'engagement d'autres partenaires avec des expertises complémentaires.

Une coordination interne efficace

Pour mettre en place et gérer ses d'instruments de manière cohérente et stratégique, **le SEAE a créé un mécanisme de coordination et de consultation entre services, « l'équipe pays » (Country Team), qui s'est avérée capable de fournir une réponse intégrée à la crise centrafricaine en fonction de l'évolution du contexte.** Ce mécanisme a permis d'élaborer des documents stratégiques couvrant les aspects politiques, humanitaires et de développement avec une claire indication des instruments. Il a également permis d'accompagner les évolutions du processus de paix avec une vision partagée par les services. Des formes de consultation entre le SEAE et DG INTPA, DG ECHO et FPI ainsi qu'avec la DUE ont été mises en place, soit pour la programmation, soit pour la mise en œuvre des interventions. En ce qui concerne l'application de l'approche intégrée en RCA, on peut également souligner au niveau local l'importance des réunions régulières hebdomadaires du *Senior Management Team* de la DUE ainsi que les consultations bilatérales fréquentes entre la section politique, la section opérationnelle de coopération et le bureau pays de la DG ECHO.

Un investissement en ressources humaines inadéquat aux ambitions croissantes de l'approche intégrée

La bonne coordination interne n'élimine toutefois pas la réalité d'un investissement en ressources humaines pour la DUE qui n'a pas été à la hauteur, en termes quantitatifs et qualitatifs, des ambitions croissantes de la coopération et de l'activité politico-diplomatique, à fur et à mesure que l'approche intégrée s'est consolidée. L'investissement en ressources humaines, y inclus avec des incitations appropriées, est d'autant plus important dans des pays comme la RCA, où les postes sont no-family avec beaucoup de contraintes sécuritaires, et il est difficile d'attirer des candidats. Dans la première partie de la période d'évaluation, un conseiller politique a manqué pendant longtemps. Le renforcement du rôle de la DUE dans la gestion technique du Fonds Békou, indispensable pour une meilleure prise en compte du contexte et pour une meilleure coordination avec les autres instruments, a été effectué avec l'affectation d'un seul agent pour couvrir plusieurs secteurs, de la santé à la résilience rurale. Ce n'est qu'en 2019 qu'un deuxième agent avec expertise médicale a été affectée à la DUE. Avant, il n'y avait qu'une gestionnaire pour la santé basée à Bruxelles. L'abolition du poste de gestionnaire IcSP en 2016 n'a été compensée que partiellement par la régionalisation de la gestion de l'IcSP en 2017, car l'utilisation complémentaire des instruments dans une optique sectorielle demande en tout cas l'implication directe et continue de la DUE.

4.12 QE11. Coordination et complémentarité

Dans quelle mesure la stratégie et les interventions de l'UE ont-elles été complémentaires à celles des États membres et coordonnées avec celles des autres PTF?

Une contribution critique à la coordination des PTF

Jusqu'à la crise du 2013, l'UE a participé à la coordination avec une position souvent de critique constructive envers les Nations unies (NU), qui jouait un rôle prépondérant. Après la crise, l'UE est devenue plus active et s'est coordonnée avec les NU et la Banque mondiale dans des analyses conjointes en préparation du Plan de relèvement et de consolidation de la paix (RCPCA). Ce plan s'est structuré autour de trois «piliers»⁵⁵, et l'UE a co-présidé le 2^e pilier. En 2017-2018, la structure des piliers s'est révélée inadéquate et peu adaptée pour coordonner les compétences sectorielles dispersées dans une multitude de ministères créés aussi pour des raisons politiques⁵⁶. L'UE s'est battue avec succès pour un recentrage du secrétariat du RCPCA sur les secteurs et a obtenu que le secrétariat du RCPCA passe sous la coordination du Ministère du Plan, de l'Économie et de la coopération.

⁵⁵ Pilier 1: Soutenir la paix, la sécurité et la réconciliation; pilier 2: Renouveler le contrat social entre l'État et la société; pilier 3: Assurer le relèvement économique et la relance des secteurs productifs.

⁵⁶ On compte 34 ministres dans le gouvernement actuel: <https://www.gouv.cf/article/57/composition-du-gouvernement>.

Un effort partiellement réussi de division de travail avec les États membres

Même si le Fonds Bêkou est encore financé en large partie par l'UE, l'apport de contributions de la France, des Pays-Bas, de l'Italie et de l'Allemagne, ainsi que de la Suisse, a représenté un pas en avant en termes d'implication des États membres dans la réponse à la crise centrafricaine. La coordination avec les États membres s'est toutefois peu développée au niveau plus stratégique de l'approche intégrée à la crise. L'UE a promu l'élaboration d'une stratégie conjointe des partenaires européens qui n'a jamais abouti à une véritable division du travail. Dans ce cadre, la France représente une exception, étant le seul État membre avec une ambassade en RCA et une présence politique, militaire et de coopération consolidée. La France et la DUE ont recherché et obtenu des complémentarités dans leurs interventions, surtout dans les domaines de l'éducation, de la sécurité, de la gestion des finances publiques et de la justice.

Des tendances à la fragmentation où le rôle de chef de file de l'UE, lorsqu'exercé, a fait la différence

Le fait que différents PTF (et pas seulement les différents partenaires de mise en œuvre) couvrent le même secteur dans différentes zones du pays n'a pas favorisé l'établissement de systèmes cohérents de fourniture de services, en particulier dans les secteurs sociaux. Dans le domaine de la santé, la division du travail géographique entre Fonds Bêkou et gouvernement/Banque mondiale a permis d'organiser la couverture du territoire mais a aussi produit des incohérences d'approche à cause de la vision différente sur la gratuité des prestations (voir QE7). La DUE a récemment augmenté son investissement dans la coordination avec le recrutement d'une personne avec une expertise médicale; cela a permis aussi de clarifier et de réduire les différences d'approche au niveau de la politique sectorielle (voir QE 7). Dans l'éducation, les approches des PTF ont été plus cohérentes et la DUE a su bien gérer son rôle de coordinateur du groupe local des partenaires de l'éducation associés au Partenariat mondial de l'éducation (voir QE8).

Une image d'acteur impartial et influent

Comme expliqué déjà sous la QE1, sur le plan politique, l'UE a su valoriser sa position d'acteur impartial et influent grâce à la coopération au développement et aux actions en appui au processus de paix. L'UE s'est engagée dans le dialogue avec la Présidence et le gouvernement avec une position concertée entre les États membres, coordonnée avec l'Union africaine et les Nations unies, et prenant les distances des initiatives parallèles de la Russie. Forte de cette position, l'UE a contribué à faire pression sur les interlocuteurs politiques centrafricains pour qu'ils acceptent de négocier l'APPR avec les groupes armés et de se soumettre au processus électoral. La présence et le rôle de l'UE sont aussi devenus plus visibles grâce à un investissement plus adéquat dans la communication à partir de 2016 et à la mise en valeur des activités de formation des FACA et d'appui-conseil à la Défense de la mission EUTM RCA.

5 Conclusions

Sur la base des résultats de l'évaluation, les conclusions suivantes sont présentées.

5.1 Pertinence, cohérence et valeur ajoutée de l'action de l'UE

C.1. L'utilisation stratégique des instruments de coopération dans le cadre d'une approche intégrée à la crise centrafricaine a permis à l'UE d'exercer une influence discrète mais efficace sur le processus de réconciliation et de stabilisation du pays (liée à la QE1).

L'UE en RCA a adopté une approche intégrée en appui à la stabilisation du pays et à la réduction de la pauvreté. La stratégie de l'UE en RCA s'est adaptée avec le temps et a produit des réponses en phase avec le contexte et tenant compte des évolutions des positions des autres acteurs internationaux. Sur le plan politique, l'UE a su valoriser son rôle d'acteur impartial mais influent grâce aux instruments de coopération et à l'activité diplomatique. L'UE s'est engagée dans le dialogue avec la Présidence et le gouvernement sur base d'une position concertée entre les États membres, cordonnée avec l'Union africaine et les Nations unies, et prenant les distances des initiatives parallèles de la Russie. Forte de cette position conjointe, l'UE a obtenu des interlocuteurs politiques centrafricains, en particulier durant la période précédant la signature de l'APPR en février 2019, une plus grande disponibilité à la négociation et l'adoption de formes de légitimation démocratique de l'exercice du pouvoir. Dans ce cadre, l'UE a su utiliser les Instruments de Politique Étrangère en complément de ses activités politico-diplomatiques pour favoriser la réussite de la négociation de l'APPR et le démarrage d'un processus politique inclusif. La présence et le rôle de l'UE sont devenus plus visibles grâce à un investissement plus adéquat en ressources humaines dans la communication à partir de 2016 et à la mise en valeur des activités de formation des FACA et d'appui-conseil à la Défense de la mission EUTM RCA.

C.2. Le Fonds Békou a permis d'adapter l'aide à la coprésence de situations d'urgence et de développement qui caractérise la RCA, et d'en expérimenter les défis en y apportant une réponse (liée aux QE1, QE2, QE7, QE9).

Avec le Fonds Békou, l'UE, en partenariat avec ses États membres, s'est dotée d'un instrument flexible et adapté à la situation de transition non linéaire entre urgence et développement qui caractérise les différentes régions du pays. Ainsi faisant, l'UE a créé les conditions pour une évolution de l'appui vers une approche plus structurante dans les zones stabilisées, tout en continuant à relever les défis immédiats de la sortie du conflit dans d'autres zones. Le Fonds Békou a permis de combler la zone grise entre l'appui humanitaire d'ECHO et les interventions structurantes du FED. L'expérience du Fonds Békou démontre qu'une situation de coprésence de situations d'urgence et de développement requiert non seulement une certaine flexibilité dans les procédures mais aussi une grande capacité d'analyse, de suivi et d'évaluation du conflit. Elle nécessite également l'accès à des partenaires et à des expertises adéquates à chaque phase pour éviter soit la substitution excessive des capacités nationales, soit les fuites en avant dans des situations encore d'urgence. Le déploiement de ces capacités, dans le cas du Fonds Békou, a nécessité grand effort de la part du personnel de l'UE concerné et a dû faire face à de nombreuses contraintes sécuritaires, logistiques et de disponibilité d'expertise.

C.3. L'UE a basé ses interventions sur une stratégie de restauration du contrat social, laquelle s'est révélée insuffisamment sensible au conflit, limitant ainsi l'atteinte des objectifs et l'élaboration d'une approche suffisamment pertinente pour remédier à la fragilité de l'Etat (liée aux QE1, QE3, QE4, QE7 et QE8).

L'UE a soutenu le redéploiement de l'État dans le territoire et la réactivation embryonnaire des services de base dans l'hypothèse que cela permettrait de rétablir le contrat social entre État et population. Cette

hypothèse n'a pas assez pris en compte : i) les conflits pour l'accaparement des ressources à tous les niveaux et les problèmes endémiques de corruption, ii) l'absence de redevabilité et le manque d'éthique professionnelle des fournisseurs de services, et iii) la fragilité des systèmes de gestion et des structures. Même si elle était consciente de ces problèmes, l'UE (et, plus largement, la communauté internationale) n'a pas mis en place une stratégie de réforme de l'administration publique et de lutte contre la corruption à la hauteur des défis. D'une part, le développement des capacités des ministères techniques n'a pas reçu l'attention nécessaire (notamment à cause de la structure parallèle de coordination créée avec les « piliers » du RCPCA). D'autre part, une réflexion sur les vecteurs de changement internes et externes au système n'a été réalisée que tardivement. L'UE a bien compris le potentiel positif des femmes, des jeunes et de la société civile pour le maintien de la cohésion sociale mais a rarement fait le lien entre ce potentiel transformateur et l'efficacité des politiques publiques ainsi que le fonctionnement et la redevabilité des fournisseurs de services de base, de la santé, de la justice, de la sécurité, de l'éducation, etc., conditions essentielles pour le rétablissement du contrat social. Même si des appuis à la société civile ont été fournis, la question de la gouvernance inclusive, qui est d'importance primordiale dans le contexte du conflit, a été interprétée dans une acception principalement « institutionnaliste » et centrée sur les processus électoraux, sans approfondir suffisamment d'autres formes de participation et de démocratie locale.

5.2 Efficacité et impact

Les conclusions de cette section se réfèrent aux impacts intermédiaires de la logique d'intervention: rétablissement d'un État démocratique et de droit indépendant, impartial et efficace (réduction de l'impunité); l'État fournit des services de base de qualité (éducation, santé, eau et assainissement) de manière inclusive sur tout le territoire; réconciliation réussie au sein et entre les communautés et les groupes armés; résilience rurale renforcée et relance économique entamée.

C.4. L'appui de l'UE a permis de maintenir en fonction l'État et de le rétablir de manière embryonnaire dans des parties stabilisées du territoire (liée aux QE3, QE4, QE5, QE6, QE7 et QE8).

L'UE a contribué de manière significative, sans doute plus qu'aucun autre bailleur de fonds, au maintien de la fonction de l'État, en particulier les instances centralisées et durant la période 2014-2015, en finançant une part importante des dépenses courantes. Avec l'ensemble des aides, l'UE a également contribué au rétablissement de la présence étatique dans les zones stabilisées du pays sous forme de services de base en matière de santé, d'éducation, de justice, de sécurité intérieure, d'état civil etc. Il s'agit d'une présence parfois symbolique, parfois effective avec une extension de l'accès à des populations défavorisées, rarement avec un niveau de qualité des services adéquat mais, néanmoins, une présence. Pour favoriser ce processus, une attention particulière a notamment été accordée aux instances décentralisées de l'État, telles que les inspections d'académie de l'éducation, les districts sanitaires, les tribunaux. En effet, ce niveau « méso » reste primordial pour assurer le relais entre politiques nationales et mise en œuvre locale. L'approche projet a matérialisé cette notion, par exemple le Fonds Bêkou avec une aide à la mise en réseau de services de santé qui est opportune et prometteuse, pour autant qu'il y ait continuité dans les progrès après la fin du Fonds Bêkou. De son côté, l'appui budgétaire a contribué à la stabilisation macroéconomique et a permis une certaine amélioration de la gestion des finances publiques, même s'il n'a pas contribué grandement à la qualité des services de base, étant donné aussi la faible dotation financière de fonctionnement des services décentralisés.

C.5. L'appui de l'UE a contribué à la résilience rurale avec un renforcement du capital productif et des organisations rurales, obtenant néanmoins des résultats précaires (liée aux QE9, QE2).

Les appuis fournis dans le cadre du Fonds Bêkou ont favorisé la résilience des populations rurales dans les zones ciblées, en contribuant à la reconstitution du capital productif des petits exploitants et au renforcement

des organisations d'appui-conseil et des producteurs ruraux et des filières et finances rurales. L'accès à l'eau et à l'assainissement s'est amélioré dans les zones ciblées. Ces améliorations ont néanmoins un caractère précaire, à deux titres: d'une part, la faible présence de l'État et l'absence d'une gouvernance sectorielle du développement rural ne permettent pas d'assurer une continuité d'approvisionnement des moyens de production; d'autre part, les défis sécuritaires persistent et peuvent anéantir à tout moment les résultats obtenus. En matière de développement rural, l'UE et les autres PTF n'ont pas suffisamment prêté attention à la dimension macro des défis et la coordination partenariale a été faible. C'est uniquement dans le domaine de la gestion de l'environnement et des aires protégées que cet aspect a été traité de manière efficace. C'est le cas des programmes de type partenariat public-privé pour la gestion des aires protégées de Bamingui-Bangora et Chinko dans le cadre des schémas d'aménagement du territoire (SDAT) et de l'initiative FLEGT qui a intéressé plusieurs PTF sur une coopération de moyen terme avec le leadership de l'UE. En termes de d'atténuation des impacts du changement climatique, le stockage de carbone et la réduction d'émissions GES grâce à l'agriculture conservatoire (ex. gestion du feu fonctionnel aux opérations de défrichage) n'ont pas été abordés d'une façon significative. En termes d'adaptation, l'UE a promu à grande échelle l'adoption de pratiques agricoles qui améliorent la résilience des ménages en termes de diversification de la production (horticulture, petit bétail) et qui réduisent la vulnérabilité face aux aléas climatiques sur les cultures pluviales.

C.6. L'appui de l'UE a aidé à résoudre des disputes locales et à réduire les tensions intracommunautaires dans un contexte de réconciliation nationale inachevée (liée aux QE2, QE6 et QE 9).

Les mécanismes de résolution des conflits soutenus au niveau local ont permis de réduire la tension générée par des disputes locales. Il s'agit de tensions autour de la gestion des ressources naturelles, notamment entre éleveurs et agriculteurs; de tensions entre les communautés musulmanes et chrétiennes; de tensions entre populations déplacées et populations locales et de litiges liés aux droits fonciers, au logement et à la propriété. Par contre, la violation fréquente de l'APPR par les groupes armés et la persistance d'affrontements dans plusieurs régions montrent que la tentative de transformer le conflit militaire entre gouvernement et groupes armés en conflit politique non-violent n'a pas abouti en RCA. L'efficacité démontrée en rassemblant les groupes armés autour de la table de négociation de l'APPR n'a pas été suffisante pour garantir leur respect de l'Accord. De plus, l'influence de l'UE sur le rythme de progression des processus de justice transitionnelle et de réforme du système de sécurité s'est avérée limitée par le manque d'adéquation de certains choix stratégiques aux capacités d'absorption de partenaires de mise en œuvre et du partenaire national. Ainsi, ces processus n'ont pas réalisé leur plein potentiel transformatif. Le dispositif de justice transitionnelle est encore inabouti et la valeur ajoutée des appuis à la CPS dans la répression des violations graves du droit international relatif aux droits de l'homme et au droit international humanitaire est restée limitée tout au long de la période. Les accords de paix issus de médiations régionales et internationales qui se sont concentrées sur des objectifs à court terme, combinant processus DDR et partage limité du pouvoir, n'ont pas duré ni apporté de réponse au sentiment général d'exclusion, qui crée un terrain propice à la mobilisation des groupes armés, en particulier dans le nord-est du pays. Dans ce contexte, les défis de l'opérationnalisation des unités spéciales mixtes de sécurité (USMS), financée par l'UE et dans laquelle s'étaient engagées conjointement l'UA, les UN et l'UE, n'ont pas permis d'intensifier et accélérer le processus de démobilisation et désarmement des groupes armés qui reste au ralenti depuis près de 20 ans, tandis que les flux transfrontaliers de combattants, d'armes et de ressources naturelles ont continué d'alimenter l'économie du conflit. Cela met en cause sa crédibilité et donc les chances éventuelles de remise en route.

C 7. L'appui de l'UE a permis des avancées localisées dans le rétablissement de l'Etat de droit dans un contexte où les rapports de force politico-militaire prédominent dans la plupart des régions du territoire (liée aux QE5, QE6).

Au niveau national, les négociations et accords de paix ainsi que les tentatives de démobilisation et désarmement se sont succédées, tandis que les groupes armés ont continué de se multiplier et prospérer. Même dans ce contexte de paix inachevée, les appuis de l'UE au rétablissement des services judiciaires ont permis, une amélioration de leurs pratiques et des progrès localisés dans le redéploiement de la chaîne pénale. Les cadres de concertation entre les acteurs judiciaires et ceux de la justice traditionnelle et coutumière ont permis de progresser dans l'accès à la justice. Une légère amélioration dans la perception de la sécurité et de la présence des FSI et des FACA a été enregistrée pendant la période d'évaluation (jusqu'au 2019). Toutefois, les gains peuvent être perdus d'un jour à l'autre et les populations des deux-tiers du territoire restent "otages" des groupes armés. De même, les aides de l'UE visant à renforcer l'accès à la justice ont donné lieu à quelques progrès au niveau local, mais n'ont pas encore restauré de manière durable la confiance de la population dans les acteurs du système judiciaire, qui est en diminution depuis 2018 après une amélioration sensible en 2017-2018⁵⁷. Ce manque de confiance est également le résultat de problèmes endémiques – manque d'indépendance de la magistrature, corruption – qui affectent le secteur de la justice et envers lesquels les efforts de l'UE, quoique soutenus tout au long de la période n'ont pas produit les changements nécessaires. De plus, la mise en œuvre d'une solution cohérente et complète de la justice transitionnelle a été constamment troublée par les tractations politiques autour de la définition des mécanismes de fonctionnement de la CVJRR et ralentie par les défis de l'opérationnalisation de la CPS et de l'intégration des divers mécanismes de justice en RCA. Sur le fond, il y a la réalité des rapports de force de type politico-militaire qui prédominent encore par rapport à la loi dans la plus grande partie du pays.

C. 8. La stratégie d'intégration de la dimension de genre manque encore de cohérence pour garantir la pérennité des résultats et l'exploitation de leur potentiel transformatif (liée aux QE1, QE2, QE4, QE5, QE6, Q8, Q9).

L'UE s'est d'abord engagée dans une approche ciblée des objectifs de son plan d'action genre II avec le programme Genre du fonds Békou. L'intégration transversale de la dimension de genre dans ses interventions apparaît plus systématique à partir de 2018, sans toutefois avoir de stratégie intégrée pour en assurer la cohérence. L'UE a ainsi contribué à une plus grande visibilité des organisations féminines centrafricaines dans les processus de réconciliation communautaires et électoraux et, grâce aux financements en cascade d'organisations locales et communautaires, favorisé la localisation et l'extension d'initiatives socioéconomiques et de protection en faveur des femmes. Dans les interventions pour la résilience rurale les efforts d'intégration du genre ont été focalisés sur l'autonomisation économique sans attention suffisante portée à la charge de travail additionnelle aux femmes impliquées dans les activités génératrices de revenus promues (un agenda de court-moyen terme) et à leur capacité d'influencer les décisions relatives à leur propre vie et dans la cadre de la gestion du ménage (un agenda de long-terme). Les progrès dans la connaissance du droit, des procédures judiciaires, du phénomène des VBG et dans l'assistance judiciaire aux femmes victimes de violations des droits humains et du droit international humanitaire restent encore très localisés et sans véritable impact sur l'accès des femmes à la justice ni sur les inégalités ou comportements discriminatoires au sein des institutions familiales, communautaires et étatiques. Le progrès dans la réduction des inégalités de genre dans l'accès à l'éducation a été limité. La promotion et la protection des droits des femmes et des enfants ne sont pas suffisamment prises en compte dans le processus de relèvement post-conflit tel qu'il est mis en œuvre, ce qui ne permet pas de saisir l'opportunité de transformer les rapports de pouvoir entre les femmes et les hommes et ainsi de contribuer au développement d'une société inclusive et pacifiée.

⁵⁷ Sondages Paix, Justice et Sécurité, rapports 2018 et 2019. Harvard Humanitarian Initiative, Programme des Nations Unies pour le Développement.

5.3 Efficience et synergies

C.9. La diversification des instruments a permis de mieux atteindre la population tout en mettant en évidence un besoin persistant de structuration sectorielle et de cohérence globale (liée à la QE10).

L'UE a opéré une approche de diversification croissante de ses instruments de coopération. Ce faisant, le choix a été de privilégier certains instruments dans chaque secteur de coopération tout en gardant un grand nombre de secteurs d'intervention. L'UE n'a pas exploité dans la même mesure et dans tous les secteurs d'intervention l'utilisation complémentaire de ses instruments pour renforcer à la fois les structures centrales de l'État et les communautés locales/la société civile. En ce qui concerne la santé et la résilience rurale, les limites de l'instrument choisi, le Fonds Bêkou, ont été partiellement compensées par une adaptation de ce même instrument en cours de mise en œuvre en direction de l'approche structurante, plutôt que par une accentuation de la complémentarité avec des instruments différents. En ce qui concerne la santé, l'assistance technique a permis d'exercer une certaine influence sur la définition des politiques sectorielles. Dans le domaine du développement rural, l'impact sur la gouvernance sectorielle n'a pas été réalisé, en dépit des ambitions du Fonds Bêkou et aussi à cause de la fragmentation institutionnelle du secteur. L'absence d'un cadre de résultats au niveau des effets à long terme aligné avec le RCPCA a constitué une faiblesse dans la mise en œuvre de l'approche sectorielle (étant donné que le cadre du Fonds Bêkou était surtout focalisé sur les résultats immédiats). De plus, le fait d'intervenir sur un large éventail de secteurs a réduit la possibilité d'approfondir l'intervention dans chaque secteur.

C.10. La coordination interne a été efficace tandis que l'investissement en ressources humaines n'a pas été à la hauteur des ambitions de la stratégie de coopération et de l'approche intégrée (liée à la QE10).

L'UE a renforcé la collaboration entre ses services et les synergies entre diplomatie et coopération au développement tout au long de la période d'évaluation. Pour mettre en place et gérer ses instruments de manière cohérente et stratégique, l'UE a créé un mécanisme de coordination et de consultation, le Country Team (auquel participent le SEAE, la DG INTPA, FPI, la DG ECHO et la DUE), qui s'est avéré apte à fournir une réponse intégrée à la crise centrafricaine en fonction de l'évolution du contexte. La bonne coordination interne ne cache toutefois pas la réalité d'un investissement insuffisant en ressources humaines pour la DUE, tant en termes quantitatifs que de couverture des différents besoins en expertise, au vu des ambitions croissantes et de la diversification des instruments dans le cadre de l'approche intégrée et cela en dépit du professionnalisme et de capacité d'adaptation démontrée par le personnel présent en Délégation. Durant de longues périodes, la DUE a manqué de conseillers politiques et d'expertises clés, alors que la programmation a été et devient de plus en plus ambitieuse. La régionalisation de la gestion des IcSP n'a réduit qu'en partie la charge de travail de la DUE. Le renforcement de la gestion locale du Fonds Bêkou a aussi exigé des efforts supplémentaires qui n'ont pas été compensés par un renforcement adéquat des effectifs sur place.

C.11 La division du travail entre les institutions de l'UE et les États Membres a été insuffisante (liée à la QE11).

Dans le cadre du Fonds Bêkou, l'apport des contributions de la France, des Pays-Bas, de l'Italie et de l'Allemagne, ainsi que de la Suisse, a représenté un pas en avant en termes d'implication des États membres dans la réponse à la crise centrafricaine. En dehors du Fonds Bêkou, des agences de coopération des États membres se sont impliquées en tant que partenaires de mise en œuvre respectivement dans la gouvernance démocratique (ENABEL) et dans la santé (AICS). Toutefois, le Fonds Bêkou est resté financé en large partie par l'UE. En outre, la coordination avec les États membres s'est peu développée au niveau stratégique, que ce soit dans le cadre du Fonds Bêkou, où les discussions sont restées plutôt formelles, ou en dehors de celui-ci, au niveau de l'approche intégrée à la crise centrafricaine. L'UE a promu l'élaboration d'une stratégie conjointe des partenaires européens qui aurait dû permettre de parler au gouvernement d'une seule voix, qui a été validée par les Chefs de mission localement, et qui n'a pas entraîné une véritable division du travail, mais ce qui s'explique aussi par la présence d'un seul État membre sur place. L'absence de division du travail

entre l'UE et ses États membres, combinée à une coordination des PTF pas assez efficace et dispersée, conjointement à des besoins immenses dans tous les secteurs en RCA, a compliqué les efforts de l'UE de concentrer ses appuis, l'obligeant à rester présente dans un grand nombre de secteurs.

6 Leçons apprises

Les enseignements suivants, entre autres, sont à tirer de l'expérience de coopération en RCA au niveau global et dans les secteurs d'intervention :

6.1 Stratégie, instruments, coordination (QE1, QE10, QE11)

- L'approche intégrée a une valeur ajoutée dans la réponse aux crises et aux situations de fragilité. Elle demande une bonne coordination interservices au niveau du siège et des Délégations et l'utilisation flexible de l'entière palette d'instruments de l'UE ;
- L'approche intégrée requiert également une présence en Délégation de personnel en nombre suffisant et ayant l'expertise nécessaire pour mettre en place le nexus humanitaire-développement-sécurité. Pour que l'approche intégrée ne se limite pas à la coordination des intrants et se matérialise au niveau des résultats de terrain, des capacités adéquates sont nécessaires pour assurer le suivi des projets, créer des synergies en phase de mise en œuvre entre projets dans des différents domaines, se coordonner avec les autres bailleurs, communiquer avec les acteurs humanitaires et de la sécurité, etc. L'appui du siège ou des bureaux régionaux ne peut pas aider dans la même mesure que la présence de personnel dans le pays. À cet égard, les conditions de vie et de bien-être du personnel sont importantes à considérer ;
- L'identification des vecteurs de changement et des acteurs internes et externes aux institutions à appuyer est essentiel pour en adresser les fragilités ; les femmes, les jeunes, la classe moyenne, jouent un rôle primordial dans l'interruption des cercles vicieux qui accompagnent souvent les dynamiques conflictuelles et la lutte pour l'accaparement du pouvoir dans les états fragiles ;
- La complémentarité verticale (Etat/société civile) et horizontale (institutions centrales/institutions locales) des appuis est essentielle pour l'efficacité des réformes sectorielles et le rétablissement des systèmes et des services de base. L'expérience du Fonds Békou souligne l'importance de cibler les niveaux micro, méso et macro avec des actions de renforcement des capacités.

6.2 Appui budgétaire / gouvernance économique (QE3)

- La définition d'indicateurs de tranche variable de qualité est une condition nécessaire mais pas suffisante pour l'achèvement de résultats de réforme sectorielle. Tant le dialogue politique et l'assistance technique complémentaire jouent un rôle au moins aussi important à ce titre ;
- Les analyses d'économie politique sont importantes pour comprendre les enjeux et les attitudes des parties prenantes et les règles formelles et informelles qui conditionnent les pratiques ;
- De manière générale, sur la base des expériences passées en RCA (et dans des contextes similaires), des projets d'AT d'une durée plus longue (de 5 ans plutôt que 3) sont plus à même de permettre des processus durables de renforcement de capacité ;
- La durée significative des processus de formulation des projets d'AT complémentaires dans le contexte de la RCA (ainsi que la durée courte de mise en œuvre de ces projets) réduit le niveau de complémentarité entre l'aide budgétaire et l'assistance technique qui arrive souvent trop tard et donc sans possibilité de bénéficier de son expertise en amont pour l'élaboration de l'AB ;

- Pour ces projets d'AT, l'utilisation de plusieurs experts permanents, basés sur place, est nécessaire pour assurer un engagement/accompagnement dans la durée ;
- Mobiliser une AT de qualité dans un contexte difficile comme la RCA a un coût. Attirer des bons experts nécessite de pouvoir offrir des conditions financières attrayantes.

6.3 Réconciliation/gouvernance démocratique, justice, sécurité (QE2, QE4, QE5, QE6)

- La création et le renforcement de mécanismes localisés de résolution des conflits peut être efficace dans la réduction des tensions communautaires, surtout si animés par des partenaires avec un bon enracinement territorial et une expérience méthodologique consolidée dans ce domaine. Il est de la responsabilité des DUE de mettre en synergie ces interventions avec des autres interventions liées à la réconciliation dans d'autres secteurs ;
- Concernant l'appui à la gouvernance démocratique dans des contextes de fragilité post-crise, le parallèle avec l'expérience de l'UE en Afghanistan met en évidence l'enseignement suivant : les faiblesses institutionnelles rendent difficiles la mise en œuvre d'une logique d'intervention centrée sur le maintien des institutions comme garantie de stabilisation, quel que soit le partenaire de mise en œuvre ;
- Concernant le renforcement de l'indépendance et de la redevabilité du pouvoir judiciaire, les États Généraux de 2019 ont rappelé le besoin de changement de mentalités, qu'il s'agisse de l'indépendance de la justice ou de l'éthique du personnel judiciaire. L'adhésion au changement est un préalable à l'engagement dans le changement et à l'appropriation nationale des changements induits. Ainsi il n'est pas garanti que le changement d'une approche projet vers une approche d'appui budgétaire suffise à créer l'appropriation attendue, même avec un dialogue politique renforcé ;
- L'autorité de la justice est affectée par les différences de traitement entre autorités judiciaires, législatives et de l'exécutif, que les résistances à la réforme du cadre statutaire des magistrats et auxiliaires de justice empêchent de surmonter. Il en résulte des pressions sur les magistrats à toutes les phases de la procédure judiciaire, contre lesquelles les formations ont peu d'effets, et qui nuisent à leur impartialité et à la confiance dans la justice. En outre, l'expérience des OSC et de l'UMIRR dans le suivi des plaintes et la dénonciation des manquements à la déontologie montre la nécessité de pouvoir atteindre un seuil critique d'acteurs judiciaires conscientisés à la déontologie pour générer un cercle vertueux de changements de comportements individuels et de fonctionnement institutionnel, ce que les formations initiales et continues ne permettent pas. En revanche, les cadres locaux de concertation inclusifs des parties prenantes dans leur diversité – acteurs de la justice judiciaires et extrajudiciaires, OSC, autorités locales – ont démontré leur valeur ajoutée sur les pratiques de redevabilité et permettent d'étendre et renforcer les acquis des formations à différents niveaux – individuel, organisationnel et institutionnel ;
- Concernant les relations d'influence entre les acteurs de justice traditionnelle, compte tenu des aléas d'une procédure judiciaire et des éventuels écueils de l'interférence des autorités judiciaires, les OSC et les chefs de quartier et de village tendent à se positionner en concurrence directe plutôt qu'en complémentarité et relais de transmission vers la justice étatique. Ainsi, l'absence de régulation des processus extrajudiciaires de règlement des litiges porte préjudice à la restauration de la confiance dans les institutions judiciaires ;
- Concernant l'articulation entre démobilisation, désarmement et réintégration, le processus d'intégration des ex-combattants dans des unités mixtes des forces armées comme mesure de confiance ne suffit pas à stimuler la démobilisation et le désarmement des groupes armés et rend ces unités vulnérables aux risques d'attaques, avec des effets pervers potentiels sur la sécurité dans leur zone de déploiement.

6.4 Santé, éducation (QE7, QE8)

- Afin d'augmenter la qualité des services de santé et la redevabilité des prestataires vers la population, les mécanismes incitatifs du Financement Basé sur la Performance doivent être accompagnés par une stratégie de changement des comportements visant à renforcer l'éthique du travail du personnel et par une

stratégie de long terme de renforcement quantitatif et qualitatif des ressources humaines de la santé, appuyées par des financements adéquats ;

- La participation active de la population à l'évaluation de la qualité des services est essentielle pour veiller à la mise en œuvre effective des politiques de gratuité ciblée des soins de santé et pour l'amélioration de la performance des services. L'implication des communautés ne peut pas se limiter à la conduite d'enquêtes mais doit être accompagnée par des mobilisations de la société civile pour le plaidoyer des changements et le suivi des résultats ;
- Dans l'éducation, les solutions d'urgence telles que le recrutement de maîtres-parents avec paiement de primes financées par des projets, sur le long terme, risquent de créer des situations d'insoutenabilité et de perpétuer les disparités territoriales dans la qualité de l'éducation et dans les résultats d'apprentissage ; en même temps, les maîtres-parents ont représenté un pont indispensable en attendant des approches à plus long terme. Il importe maintenant de saisir l'occasion pour stabiliser le secteur en appuyant des solutions plus pérennes tout en tenant bien compte des faiblesses inhérentes à l'utilisation des maîtres-parents, en termes de qualité (à court terme) et en terme d'accès (à moyen terme) : quand parents et élèves finissent par se rendre compte que la qualité n'est pas au rendez-vous, ils désertent l'école de nouveau. Cette désertion risquera d'ailleurs d'être durable puisqu'elle ne sera plus liée à un contexte de crise externe à l'école mais plutôt à des déficiences internes et structurelles ;
- Les efforts de renforcement des capacités dans le secteur doivent nécessairement impliquer davantage la coordination entre les instances centrales, déconcentrées et décentralisées dans le recrutement du personnel enseignant, la formation continue (voire initiale), le suivi des carrières, etc.

6.5 Résilience rurale, création d'emplois et environnement (QE9)

- Les approches structurantes sur le développement de l'économie rurale nécessitent une préparation préalable importante en termes de mobilisation des ressources humaines compétentes, d'approches méthodologiques qui doivent être testés sur le terrain, de temps de mise en œuvre et combinaison des différents instruments de coopération à disposition ;
- L'approche micro-méso-macro appliquée par le TF Bêkou a montré son potentiel qui est atteignable seulement à travers le montage d'un cadre sous-sectoriel plus solide (feuille de route, etc.) et concerté avec les acteurs ;
- Les ressources humaines et institutionnelles sont très déficitaires en RCA et doivent être complétées par la mobilisation de ressources à travers de la coopération régionale (coopératives, transhumance, PPP, semences) et une ouverture des marchés aux secteur privé des pays voisins (Cameroun, etc.). Dans ce cas, l'engagement de la CPC (Conférence Panafricaine de Coopératives) par des initiatives du TF Bêkou en appui à la chambre de commerce de l'agriculture est un bon exemple à suivre ;
- Les accords de partenariat public-privé ont démontré leur efficacité sur la gestion des ressources naturelles (aires protégées), et pourraient être adoptés aussi pour le développement des services à la production (services vétérinaires, production de semences végétales et animales, etc.) ;
- Il est utile et opportun de porter à l'échelle les bonnes pratiques telles que les associations villageoises d'épargne et crédit.

7 Recommandations

Les recommandations suivantes, s'appuyant sur les conclusions et les leçons apprises, sont formulées surtout à destination des institutions européennes, mais demandent souvent l'implication des États membres, des autres PTF et des contreparties nationales, ainsi que de la société civile.

R.1. Même dans la situation actuelle de dégradation de la situation sécuritaire en RCA et face aux défis de la mise en œuvre de l'APPR⁵⁸, il est important que l'UE continue à utiliser stratégiquement ses différents instruments en complément de l'activité diplomatique pour promouvoir et renforcer la réconciliation nationale, la justice, la bonne gouvernance et l'inclusivité en vue d'une paix durable.

- Haute importance à l'horizon court terme ;
- ODD ciblés : 16, 17 ;
- Responsabilité de la mise en œuvre : DUE, SEAE, DG INTPA, et FPI.
- Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : acteurs locaux, partenaires internationaux, pays de la région, société civile, ONG avec des capacités d'intervention dans les zones de conflit.

Pistes d'actions :

- R.1.1. Capitaliser sur l'expérience de complémentarité et de division du travail entre les partenaires impliqués dans les activités d'appui à la négociation de l'APPR ;
- R. 1.2. Renforcer la coopération régionale/multi-pays et l'intégration de la question de la gestion des couloirs de transhumance ;
- R 1.3. Prolonger les aides à la société civile et aux ONG nationales et internationales de promotion et de protection des droits de l'homme.

R.2. L'UE devrait accorder plus d'attention à l'amélioration de la qualité des services fournis par l'État (santé, éducation, justice, sécurité intérieure, état civil, etc.) et à l'équité avec laquelle ils sont offerts à la population et aux groupes les plus vulnérables, en renforçant son appui à la lutte contre les phénomènes de corruption à tous les niveaux qui ébranlent la confiance de la population envers les fournisseurs de services et affaiblissent la légitimité de l'État.

- Haute importance à l'horizon court terme
- ODD ciblés : 3,4,10 et 16 – Objectif de la recommandation : favoriser le rétablissement du contrat social entre État et population ;
- Responsabilité de la mise en œuvre : DUE, SEAE, DG INTPA, DG ECHO et FPI.
- Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : autres PTF, le PNUD, société civile (organisation de femmes et de jeunes), Banque Mondiale, pays de la région, société civile, ONG avec des capacités d'intervention dans les zones de conflit.

Pistes d'action :

- R.2.1. Adopter une approche plus sensible au conflit en ce qui concerne la gouvernance démocratique en RCA en veillant à rééquilibrer les engagements dans les processus électoraux et les institutions des niveaux national et ceux en appui à la démocratie et à la participation locale ;
- R2.2. Intégrer une analyse de l'économie politique sensible au conflit dans le processus de programmation ;
- R 2.3. Se coordonner avec les autres PTF et notamment le PNUD sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale de bonne gouvernance ;
- R.2.4. Intégrer horizontalement la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance à tous les niveaux et dans tous les secteurs ;

⁵⁸ Accord politique pour la paix et la réconciliation (APPR) signé à Bangui le 6 février 2019 par le gouvernement et 14 groupes armés.

- R. 2.5. Favoriser l'établissement de mécanismes de redevabilité sociale des fournisseurs de services, notamment dans la santé (par exemple, pour la mise en œuvre effective de la gratuité ciblée des prestations), mais aussi dans l'éducation, dans la justice, la sécurité, l'état civil, etc. ;
- R. 2.6. Avec une combinaison d'assistance technique et d'indicateurs de tranche variable de l'appui budgétaire, favoriser l'amélioration de la gestion, du recrutement, de la rétention et de la motivation des ressources humaines qualifiées dans les services de l'État avec une coordination entre instances centrales, déconcentrées et décentralisées ;
- R. 2.7. Dans le secteur de l'éducation, travailler pour remédier aux inégalités de sexe et territoriales, avec une concentration des appuis aux zones défavorisées notamment de l'Est du pays ; travailler également pour une meilleure qualité de l'éducation, en particulier pour s'assurer de la disponibilité d'enseignants qualifiés, grâce à l'augmentation des capacités de formation d'enseignants mais aussi en accompagnant la formation et le statut des maîtres-parents, solutions d'urgence, travailler en partenariat public-privé sans créer des disparités dans l'accès.

R. 3. Au vu de la fragilité macroéconomique qui persiste en RCA, il est recommandé que l'instrument « State and Resilience Building Contract » maintienne une place importante dans la coopération de l'UE. En même temps, cet instrument devrait être plus focalisé sur la stabilisation macroéconomique et une plus grande partie de l'appui budgétaire devrait être consacrée à des contrats de performance de réforme sectorielle.

- Importance moyenne à l'horizon moyen terme ;
- ODD ciblés: 8, 16 – Objectif de la recommandation : réduire la fragilité macroéconomique ;
- Responsabilité pour la mise en œuvre: DUE, DG INTPA, SEAE, et FPI ;
- Acteurs associés: Ministère des Finances ; de l'Économie et du Plan et les autres ministères sectoriels, PTF impliqués dans les secteurs ciblés.

Pistes d'action :

- R.3.1. Renforcer l'accent sur la mobilisation des recettes intérieures dans le SBC, ainsi que sur des mesures visant à soutenir la croissance économique du pays tout en suivant le RCPCA ;
- R.3.2. Étendre l'utilisation de contrats de performance de réforme sectorielle (SRPC) ;
- R. 3.3. Prévoir des interventions complémentaires sous forme de projets pour renforcer les instances décentralisées de l'administration publique et le réseau des services de base ;
- R. 3.4. Renforcer la conception des appuis budgétaires, en particulier en matière d'assistance technique complémentaire, et s'assurer qu'une assistance technique adéquate soit disponible déjà en phase de formulation des contrats.

R.4. L'UE devrait capitaliser l'expérience acquise du Fonds Bêkou dans la mise en œuvre du triple Nexus humanitaire-développement-paix, et continuer à renforcer la coordination entre les services européens et associer les partenaires internationaux pour optimiser l'impact global des appuis de l'UE sur les inégalités territoriales.

- Haute importance à l'horizon moyen terme ;
- ODD ciblés: 1,2,3,4. ; Objectif de la recommandation : limiter les impacts négatifs du conflit sur la population et en favoriser la résilience dans une situation d'instabilité prolongée ;
- Responsabilité pour la mise en œuvre: DUE, DG ECHO, DG INTPA, SEAE, et FPI.
- Acteurs associés: Nations Unies, ONG internationales, PTF impliqués dans les secteurs ciblés.

Pistes d'action :

- R. 4.1. Définir, sur la base d'une analyse du conflit affinée, mais aussi praticable, des paramètres pour la cartographie du territoire selon les différentes situations intermédiaires entre urgence et développement ;

- R 4.2. Prendre en compte que la transition entre urgence et développement est réversible et donc s'assurer la possibilité d'utiliser le mécanisme de réponse rapide du NDICI pour couvrir les situations dites « d'humanitaire + » qui se dégradent à nouveau vers l'urgence ;
- R.4.3. Continuer à renforcer la coordination entre ECHO et DG INTPA et FPI pour l'articulation des interventions dans le territoire avec la nécessité de prendre en compte et si possible d'étendre l'appui dans les zones moins stabilisées et plus défavorisées, pour planifier et contrôler l'impact sur la réduction des inégalités, dans l'éducation et la santé par exemple. En particulier, il est primordial en ce moment, de renforcer l'appui aux populations de l'Est du pays.

R.5. L'UE devrait consolider et mettre à l'échelle les résultats obtenus dans le renforcement de la résilience des populations rurales, pour en favoriser la durabilité dans le temps avec un appui institutionnel adéquat dans une perspective de structuration du secteur et de mettre les bases pour la collaboration des secteurs public-privé.

- Haute importance à l'horizon court terme ;
- ODD ciblés : 1, 2, 6, 7, 8, 13, 15. - Objectifs de la recommandation : favoriser la relance économique du pays et la résilience des populations rurale de manière durable ;
- Responsabilité de la mise en œuvre : DUE, SEAE, DG INTPA et FPI.
- Acteurs à associer: acteurs locaux, partenaires internationaux, pays de la région, société civile, ONGs avec des capacités d'intervention dans les zones de conflit.

Pistes d'action :

- R.5.1. Soutenir une réforme sectorielle de l'agriculture et de l'élevage ;
- R.5.2. Capitaliser sur les bonnes pratiques dans une perspective de structuration du secteur rural et de collaboration des secteurs public-privé ;
- R.5.3. Renforcer les capacités techniques et logistiques des ministères du secteur rural et des organisations nationales et locales permettant de fournir des services aux chaînes de valeurs et aux producteurs ;
- R.5.4. Continuer l'expérience positive de coordination sectorielle et des accords de partenariat public-privé (PPP) sur la gestion des ressources naturelles.

R 6. Les interdépendances entre les objectifs de lutte contre l'impunité, de consolidation de la paix et de sécurité requièrent de progresser encore dans la synchronisation des interventions pour capitaliser les acquis et limiter les risques d'effets pervers.

- Haute importance à l'horizon court terme ;
- ODD ciblé : 16 - Objectifs de la recommandation : diminuer la corruption des acteurs judiciaires. Capitaliser les acquis et limiter les risques d'effets pervers sur la prévention des conflits. Maximiser les impacts sur la restauration de la confiance des populations dans l'engagement et la capacité de l'Etat à restaurer la sécurité ;
- Responsabilité pour la mise en œuvre: DUE, SEAE, DG INTPA, DG ECHO et FPI.
- Acteurs associés: acteurs locaux, États membres, partenaires internationaux et notamment Nations Unies, pays de la région, société civile.

Pistes d'action :

- R. 6.1. Dans le cadre du dialogue sur la politique sectorielle de la justice et du comité de pilotage de la CPS et en collaboration avec les Nations unies, développer une stratégie et des processus de justice transitionnelle cohérents et adaptés ;
- R. 6.2. Étendre les expériences pilotes de cadres de concertation locale pour renforcer l'appropriation locale de la Réforme du Secteur de la Sécurité et améliorer l'accès aux services de sécurité et de justice ;

- R. 6.3. Adapter les approches de renforcement des capacités des magistrats pour renforcer l'effectivité et la transparence des décisions de justice, en synchronisant les formations/recyclages/stages avec des actions de sensibilisation, de concertation et de contrôle ;
- R.6.4. Renforcer la sensibilité politique des appuis de l'UE à la Réforme du Secteur de la Sécurité par une approche plus pragmatique des synergies avec le secteur de la défense, fondée sur les leçons apprises des processus DDR successifs et la réalité des rapports de force à l'œuvre sur le territoire, dans leurs spécificités locales ;
- R. 6.5. Pour maximiser les impacts de la Réforme du Secteur de la Sécurité sur la restauration de l'état de droit, intensifier les efforts pour un contrôle civil et démocratique sur le secteur de la sécurité.

R.7. Il est recommandé que l'UE continue à placer les principes d'égalité et l'intégration de la dimension hommes-femmes au centre de ses appuis aux politiques et mécanismes de relèvement post-conflit.

- Haute importance à l'horizon moyen terme ;
- ODD ciblés : 5,10 - Objectifs de la recommandation : assurer une contribution significative à un agenda transformatif concernant les relations entre les femmes et les hommes et le conflit en RCA
- Responsabilité de la mise en œuvre : DUE, SEAE, DG ECHO, DG INTPA, et FPI.
- Acteurs associés : acteurs locaux, États membres, partenaires internationaux et notamment Nations Unies, pays de la région, société civile.

Pistes d'action :

- R.7.1 Systématiser et renforcer, dans les exercices de formulation, les analyses de genre locales, participatives et intersectorielles et de la contribution à l'agenda Femmes Paix Sécurité (FPS) dans le contexte de fragilité et de conflit de la RCA ;
- R.7.2 Développer la sensibilité au genre des budgets et des politiques publiques en s'appuyant sur des synergies entre les programmes d'assistance technique sur le genre et les appuis budgétaires sectoriels ;
- R.7.3. Contribuer activement au changement culturel au niveau sociétal en amplifiant la contribution de l'UE à l'agenda FPS par l'intensification et l'extension de ses interventions ;
- R.7.4. Renforcer l'équité du système judiciaire pour une meilleure protection des droits des femmes et des enfants et, par extension des bonnes pratiques, des droits des plus vulnérables et des droits humains en général ;
- R.7.5. Développer un cadre de suivi intégré, cohérent avec les objectifs du plan d'action Genre III de l'UE et de l'agenda FPS, pour l'ensemble des engagements budgétaires et des interventions et missions de l'UE visant, de manière transversale d'une part et spécifique d'autre part, les objectifs d'égalité entre les genres et de responsabilisation des femmes et des filles.

R8. Il est important que l'UE priorise les secteurs d'intervention où elle peut s'engager sur la durée, avec des financements conséquents et des expertises adéquates (assistants techniques et personnel de la DUE), et mieux synchronisées, tout en renforçant la coordination avec les partenaires techniques et financiers et sollicitant plus d'engagement auprès des États membres.

- Haute importance à l'horizon court terme ;
- ODD ciblé : 17 - Objectifs de la recommandation : augmenter l'efficacité et l'efficacé du soutien de l'UE dans les secteurs choisis malgré des ressources limitées.
- Responsabilité de la mise en œuvre : DUE, SEAE, DG ECHO, DG INTPA, et FPI.
- Acteurs associés : acteurs locaux, États membres, partenaires internationaux, pays de la région, société civile.

Pistes d'action :

- R 8.1. Identifier des secteurs qui sont couverts par les autres PTF desquels l'UE peut se désengager graduellement, en assurant un maintien de cohérence dans les approches/objectifs (par exemple, sur la gratuité des services de base) ;
- R 8.2. Identifier des secteurs d'intervention prioritaires en lien avec l'approche du triple Nexus et prendre l'initiative de la coordination partenariale dans ces secteurs ;
- R. 8.3. Solliciter les EM, au niveau des capitales, afin que la RCA soit mise dans leurs agendas respectifs et agréer avec eux une véritable division du travail lorsque leur présence sur le terrain le permet ;
- R.8.4. Dans le contexte des Team Europe Initiatives, créer des mécanismes et des incitations pour assurer l'implication et la responsabilisation des États membres ;
- R. 8.5 Investir dans les ressources humaines au niveau de la Délégation ;
- R. 8.6. Optimiser les capacités du personnel existant de la Délégation comme le recyclage du personnel local et favoriser la mise en commun de ressources humaines entre services.







R. 9. L'UE pourrait soutenir le gouvernement à la définition des politiques sectorielles manquantes ainsi qu'à leur approbation, et actualiser les approches sectorielles (soutenues par l'UE) qui s'appuient sur un cadre de résultats et la mise en place d'un système de suivi et évaluation.

- Moyenne importance à l'horizon moyen terme ;
- ODD ciblé : 17 – Objectif de la recommandation : assurer une plus grande cohérence et une meilleure complémentarité des interventions ;
- Responsabilité pour la mise en œuvre: DUE, SEAE, DG INTPA, et FPI.
- Acteurs associés : acteurs locaux, partenaires internationaux, pays de la région, société civile, secrétariat RCPCA.







Pistes d'action :







- R. 9.1. Définir un cadre de résultats attendus au niveau sectoriel, partagé avec les États membres et les autres PTF et alignés sur les plans du pays ;
- R. 9.2. Continuer à veiller et plaider pour un meilleur fonctionnement du secrétariat du RCPCA ;
- R. 9.3. Renforcer l'utilisation complémentaire des différents instruments ;
- R. 9.4. Renforcer le suivi monitoring et évaluation y compris avec des évaluations d'impact ;
- R.9.5. Renforcer le système statistique national.







Tableau 7.1 Tableau récapitulatif des conclusions et recommandations en lien avec les QE et les ODD







 Cluster	 Conclusions	 Questions d'Evaluation	 Recommandations	 Lignes d'action	 ODD
Pertinence, cohérence et valeur ajoutée de l'action de l'UE	C.1. L'utilisation stratégique des instruments de coopération dans le cadre d'une approche intégrée à la crise centrafricaine a permis à l'UE d'exercer une influence discrète mais efficace sur le processus de réconciliation et de stabilisation du pays.	QE1	R.1. Même dans la situation actuelle de dégradation de la situation sécuritaire en RCA et face aux défis de la mise en œuvre de l'APPR, ⁵⁹ il est important que l'UE continue à utiliser stratégiquement ses différents instruments en complément de l'activité diplomatique pour promouvoir et renforcer la réconciliation nationale, la justice, la bonne gouvernance et l'inclusivité en vue d'une paix durable.	R.1.1. Capitaliser sur l'expérience de complémentarité et de division du travail entre les partenaires impliqués dans les activités d'appui à la négociation de l'APPR ; R.1.2. Renforcer la coopération régionale/multi-pays et l'intégration de la question de la gestion des couloirs de transhumance ; R.1.3. Prolonger les aides à la société civile et aux ONG nationales et internationales de promotion et de protection des droits de l'homme.	16, 17
	C.2. Le Fonds Békou a permis d'adapter l'aide à la coprésence de situations d'urgence et de développement qui caractérise la RCA, et d'en expérimenter les défis en y apportant une réponse.	QE1, QE2, QE7, QE9	R.4. Afin de limiter les impacts négatifs du conflit sur la population et d'en favoriser la résilience dans une situation d'instabilité prolongée, l'UE devrait capitaliser l'expérience acquise du Fonds Békou dans la mise en œuvre du triple Nexus humanitaire-développement-paix, et continuer à renforcer la coordination entre les services européens et associer les partenaires internationaux pour optimiser l'impact global des appuis de l'UE sur les inégalités territoriales.	R.4.1. Définir, sur la base d'une analyse du conflit affinée, mais aussi praticable, des paramètres pour la cartographie du territoire selon les différentes situations intermédiaires entre urgence et développement ; R.4.2. Prendre en compte que la transition entre urgence et développement est réversible et donc s'assurer la possibilité d'utiliser le mécanisme de réponse rapide du NDICI pour couvrir les situations dites « d'humanitaire + » qui dégradent à nouveau vers l'urgence ; R.4.3. Continuer à renforcer la coordination entre ECHO et DG INTPA et FPI pour l'articulation des interventions dans le territoire avec la nécessité de prendre en compte et si possible d'étendre l'appui dans les zones moins stabilisées et plus défavorisées, pour planifier et contrôler l'impact sur la réduction des inégalités, dans l'éducation et la santé par exemple. En particulier, il est primordial en ce moment de renforcer l'appui aux populations de l'Est du pays.	1, 2, 3, 4
	C.3. L'UE a basé ses interventions sur une stratégie de restauration du contrat social, laquelle s'est	QE1, QE3, QE4, QE7 et QE8	R.2. Afin de favoriser le rétablissement du contrat social entre État et population, l'UE devrait accorder plus d'attention à l'amélioration de la qualité des services	R.2.1. Adopter une approche plus sensible au conflit en ce qui concerne la gouvernance démocratique en RCA en veillant à rééquilibrer les engagements dans les processus électoraux et les institutions des niveaux national et ceux en appui à la démocratie et à la participation locale ;	3,4,10, 16.

⁵⁹ Accord politique pour la paix et la réconciliation (APPR) signé à Bangui le 6 février 2019 par le gouvernement et 14 groupes armés.

 Cluster	 Conclusions	 Questions d'Evaluation	 Recommandations	 Lignes d'action	 ODD
	<p>révélée insuffisamment sensible au conflit, limitant ainsi l'atteinte des objectifs et l'élaboration d'une approche suffisamment pertinente pour remédier à la fragilité de l'Etat.</p>		<p>fournis par l'État (santé, éducation, justice, sécurité intérieure, état civil, etc.) et à l'équité avec laquelle ils sont offerts à la population et aux groupes les plus vulnérables, en renforçant son appui à la lutte contre les phénomènes de corruption à tous les niveaux qui ébranlent la confiance de la population envers les fournisseurs de services et affaiblissent la légitimité de l'État.</p>	<p>R.2.2. Intégrer une analyse de l'économie politique sensible au conflit dans le processus de programmation ; R.2.3. Se coordonner avec les autres PTF et notamment le PNUD sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale de bonne gouvernance ; R.2.4. Intégrer horizontalement la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance à tous les niveaux et dans tous les secteurs ; R.2.5. Favoriser l'établissement de mécanismes de redevabilité sociale des fournisseurs de services, notamment dans la santé (par exemple, pour la mise en œuvre effective de la gratuité ciblée des prestations), mais aussi dans l'éducation, dans la justice, la sécurité, l'état civile, etc. ; R.2.6. Avec une combinaison d'assistance technique et d'indicateurs de tranche variable de l'appui budgétaire, favoriser l'amélioration de la gestion, du recrutement, de la rétention et de la motivation des ressources humaines qualifiées dans les services de l'État avec une coordination entre instances centrales, déconcentrées et décentralisées ; R.2.7. Dans le secteur de l'éducation, travailler pour remédier aux inégalités de sexe et territoriales, avec une concentration des appuis aux zones défavorisées, notamment de l'Est du pays ; travailler également pour une meilleure qualité de l'éducation, en particulier pour s'assurer de la disponibilité d'enseignants qualifiés, grâce à l'augmentation des capacités de formation d'enseignants mais aussi en accompagnant la formation et le statut des maitres-parents, solutions d'urgence ; travailler en partenariat public-privé sans créer des disparités dans l'accès.</p>	
<p>Efficacité et impact</p>	<p>C.4. L'appui de l'UE a permis de maintenir en fonction l'État et de le rétablir de manière embryonnaire dans des</p>	<p>QE3, QE4, QE5, QE6, QE7 et QE8</p>	<p>R. 3. Au vu de la fragilité macroéconomique qui persiste en RCA, il est recommandé que l'instrument « State and Resilience Building Contract » maintienne une place importante dans la coopération de l'UE. En même</p>	<p>R.3.1. Renforcer l'accent sur la mobilisation des recettes intérieures dans le SBC, ainsi que sur des mesures visant à soutenir la croissance économique du pays tout en suivant le RCPCA ; R.3.2. Étendre l'utilisation de contrats de performance de réforme sectorielle (SRPC) ;</p>	<p>8, 16</p>

 Cluster	 Conclusions	 Questions d'Evaluation	 Recommandations	 Lignes d'action	 ODD
	parties stabilisées du territoire.		temps, cet instrument devrait être plus focalisé sur la stabilisation macroéconomique et une plus grande partie de l'appui budgétaire devrait être consacrée à des contrats de performance de réforme sectorielle.	R 3.3. Prévoir des interventions complémentaires sous forme de projets pour renforcer les instances décentralisées de l'administration publique et le réseau des services de base ; R.3.4. Renforcer la conception des appuis budgétaires, en particulier en matière d'assistance technique complémentaire, et s'assurer qu'une assistance technique adéquate soit disponible déjà en phase de formulation des contrats.	
	C.5. L'appui de l'UE a contribué à la résilience rurale avec un renforcement du capital productif et des organisations rurales, obtenant néanmoins des résultats précaires.	QE9, QE2	R.5. Afin de favoriser la relance économique du pays, l'UE devrait consolider et mettre à l'échelle les résultats obtenus dans le renforcement de la résilience des populations rurales, pour en favoriser la durabilité dans le temps avec un appui institutionnel adéquat dans une perspective de structuration du secteur et de mettre les bases pour la collaboration des secteurs public-privé.	R.5.1. Soutenir une réforme sectorielle de l'agriculture et de l'élevage ; R.5.2. Capitaliser sur les bonnes pratiques dans une perspective de structuration du secteur rural et de collaboration des secteurs public-privé ; R.5.3. Renforcer les capacités techniques et logistiques des ministères du secteur rural et des organisations nationales et locales permettant de fournir des services aux chaînes de valeurs et aux producteurs ; R.5.4. Continuer l'expérience positive de coordination sectorielle et des accords de partenariat publique-privé (PPP) sur la gestion des ressources naturelles.	1, 2, 6, 7, 8, 13, 15
	C.6. L'appui de l'UE a aidé à résoudre des disputes locales et à réduire les tensions intracommunautaires dans un contexte de réconciliation nationale inachevée.	QE2, QE6 et QE9	R 6. Les interdépendances entre les objectifs de lutte contre l'impunité, de consolidation de la paix et de sécurité requièrent de progresser encore dans la synchronisation des interventions pour capitaliser les acquis et limiter les risques d'effets pervers.	R.6.1. Dans le cadre du dialogue sur la politique sectorielle de la justice et du comité de pilotage de la CPS et en collaboration avec les Nations unies, développer une stratégie et des processus de justice transitionnelle cohérents et adaptés ; R.6.2. Étendre les expériences pilotes de cadres de concertation locale pour renforcer l'appropriation locale de la Réforme du Secteur de la Sécurité et améliorer l'accès aux services de sécurité et de justice ; R.6.3. Adapter les approches de renforcement des capacités des magistrats pour renforcer l'effectivité et la transparence des décisions de justice, en synchronisant les formations/recyclages/stages avec des actions de sensibilisation, de concertation et de contrôle ;	16
	C 7. L'appui de l'UE a permis des avancées localisées dans le rétablissement de	QE5, QE6			

 Cluster	 Conclusions	 Questions d'Evaluation	 Recommandations	 Lignes d'action	 ODD
	<p>l'Etat de droit dans un contexte où les rapports de force politico-militaire prédominent dans la plupart des régions du territoire</p>			<p>R.6.4. Renforcer la sensibilité politique des appuis de l'UE à la Réforme du Secteur de la Sécurité par une approche plus pragmatique des synergies avec le secteur de la défense, fondée sur les leçons apprises des processus DDR successifs et la réalité des rapports de force à l'œuvre sur le territoire, dans leurs spécificités locales ; R.6.5. Pour maximiser les impacts de la Réforme du Secteur de la Sécurité sur la restauration de l'état de droit, intensifier les efforts pour un contrôle civil et démocratique sur le secteur de la sécurité.</p>	
	<p>C. 8. La stratégie d'intégration de la dimension de genre manque encore de cohérence pour garantir la pérennité des résultats et l'exploitation de leur potentiel transformatif.</p>	<p>QE1, QE2, QE4, QE5, QE6, Q8, Q9</p>	<p>R.7. Afin d'assurer une contribution significative à un agenda transformatif concernant les relations entre les femmes et les hommes et le conflit en RCA, il est recommandé que l'UE continue à placer les principes d'égalité et l'intégration de la dimension hommes-femmes au centre de ses appuis aux politiques et mécanismes de relèvement post-conflit.</p>	<p>R.7.1 Systématiser et renforcer, dans les exercices de formulation, les analyses de genre locales, participatives et inter-sectorielles et de la contribution à l'agenda Femmes Paix Sécurité dans le contexte de fragilité et de conflit de la RCA ; R.7.2 Développer la sensibilité au genre des budgets et des politiques publiques en s'appuyant sur des synergies entre les programmes d'assistance technique sur le genre et les appuis budgétaires sectoriels ; R.7.3. Contribuer activement au changement culturel au niveau sociétal en amplifiant la contribution de l'UE à l'agenda FPS par l'intensification et l'extension de ses interventions ; R.7.4. Renforcer l'équité du système judiciaire pour une meilleure protection des droits des femmes et des enfants et, par extension des bonnes pratiques, des droits des plus vulnérables et des droits humains en général ; R.7.5. Développer un cadre de suivi intégré, cohérent avec les objectifs du plan d'action Genre III de l'UE et de l'agenda FPS, pour l'ensemble des engagements budgétaires et des interventions et missions de l'UE visant, de manière transversale d'une part et spécifique d'autre part, les objectifs d'égalité entre les genres et de responsabilisation des femmes et des filles.</p>	<p>5, 10</p>
<p>Efficiences et synergies</p>	<p>C.9. La diversification des instruments a permis de mieux atteindre la population</p>	<p>QE10</p>	<p>R. 9. Afin d'assurer une plus grande cohérence et une meilleure complémentarité des interventions, l'UE</p>	<p>R.9.1. Définir un cadre de résultats attendus au niveau sectoriel, partagé avec les États membres et les autres PTF et alignés sur les plans du pays.</p>	<p>17</p>

 Cluster	 Conclusions	 Questions d'Evaluation	 Recommandations	 Lignes d'action	 ODD
	<p>tout en mettant en évidence un besoin persistant de structuration sectorielle et de cohérence globale.</p>		<p>pourrait soutenir le gouvernement à la définition des politiques sectorielles manquantes ainsi qu'à leur approbation, et actualiser les approches sectorielles (soutenues par l'UE) qui s'appuient sur un cadre de résultats et la mise en place d'un système de suivi et évaluation.</p>	<p>R.9.2. Continuer à veiller et plaider pour un meilleur fonctionnement du secrétariat du RCPCA. R.9.3. Renforcer l'utilisation complémentaire des différents instruments ; R.9.4. Renforcer le suivi monitoring et évaluation y compris avec des évaluations d'impact ; R.9.5. Renforcer le système statistique national.</p>	
	<p>C.10. La coordination interne a été efficace tandis que l'investissement en ressources humaines n'a pas été à la hauteur des ambitions de la stratégie de coopération et de l'approche intégrée.</p> <p>C.11 La division du travail entre les institutions de l'UE et les États Membres a été insuffisante.</p>	<p>QE10 QE 11</p>	<p>R8. Afin d'augmenter son efficacité et son efficacité et malgré des ressources limitées, il est important que l'UE priorise les secteurs d'intervention où elle peut s'engager sur la durée, avec des financements conséquents et des expertises adéquates (assistants techniques et personnel de la DUE), et mieux synchronisées, tout en renforçant la coordination avec les partenaires techniques et financiers et sollicitant plus d'engagement auprès des États membres.</p>	<p>R 8.1. Identifier des secteurs qui sont couverts par les autres PTF desquels l'UE peut se désengager graduellement, en assurant un maintien de cohérence dans les approches/objectifs (par exemple, sur la gratuité des services de base) ; R 8.2. Identifier des secteurs d'intervention prioritaires en lien avec l'approche du triple Nexus et prendre l'initiative de la coordination partenariale dans ces secteurs ; R.8.3. Solliciter les EM, au niveau des capitales, afin que la RCA soit mise dans leurs agendas respectifs et agréer avec eux une véritable division du travail lorsque leur présence sur le terrain le permet ; R.8.4. Dans le contexte des Team Europe Initiatives, créer des mécanismes et des incitations pour assurer l'implication et la responsabilisation des États membres ; R.8.5 Investir dans les ressources humaines au niveau de la Délégation ; R.8.6. Optimiser les capacités du personnel existant de la Délégation comme le recyclage du personnel local et favoriser la mise en commun de ressources humaines entre services.</p>	<p>17</p>

Annexe 1 – Matrice des preuves et principaux constats par critères de jugement

Le tableau qui suit présente l'analyse par critère de jugement (CJ) et par indicateur, avec une appréciation synthétique de la qualité de la preuve recueillie (voir aussi Annexe "Note méthodologique" dans le Volume II du rapport pour plus d'explications).

Chaque question d'évaluation (QE) se fonde sur plusieurs critères de jugement (CJ) couvrant des différents (sous-)dimension de la question. L'appréciation de chaque CJ s'appuie sur l'analyse des indicateurs spécifiques. Les tableaux ci-dessous résument les constats principaux et principales sources explorées pour chaque indicateur et indiquent également la robustesse / qualité de la base de preuves qui sous-tend l'analyse. La mesure est faite en utilisant une échelle à trois niveaux, comme expliquée ci-dessous.

QE1 Dans quelle mesure la stratégie de l'UE en RCA s'est-elle adaptée à l'évolution du contexte (économique, social et politique) national et régional et a-t-elle répondu aux défis de la situation de fragilité du pays depuis 2008?	
Synthèse des constats par CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 1.1 La définition de la stratégie de coopération a reposé sur une analyse approfondie des besoins, des priorités, et des facteurs de fragilité du pays</p> <p>Les analyses des besoins effectuées avant la programmation ont été assez approfondies; elles ont permis d'identifier des lignes d'action prioritaires dans chaque secteur d'intervention et, surtout dans le 10^e FED, des priorités horizontales (p. ex. priorité aux « pôles de développement »), mais pas vraiment des priorités entre secteurs, en dépit de la répartition formelle des PIN. Cela s'explique de différentes façons: l'ampleur des besoins, la nécessité d'assurer la continuité des projets humanitaires, le fait que l'UE est un des rares bailleurs de fonds présents en RCA, etc. L'approche au processus de paix a reposé sur des analyses assez approfondies sur les aspects sécuritaires et les positions des acteurs régionaux et internationaux, qui ont mené au choix de soutenir l'Initiative africaine. L'approche suivie pour remédier aux fragilités de longue date n'a pas non plus reposé sur des analyses détaillées d'économie politique au sujet des différentes composantes des élites centrafricaines et de leurs intérêts. Des améliorations peuvent être notées à partir de 2018 dans les documents produits par l'approche intégrée interservices: grâce à une impulsion du siège, mais aussi à l'approche du nouveau personnel de la DUE, l'UE a identifié plus explicitement des vecteurs de changement et des acteurs à soutenir pour faciliter les réformes: jeunes, femmes, classe moyenne, minorités musulmanes, secteur privé.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 1.2 La stratégie a fait du renforcement de l'État l'objectif fondamental et s'est alignée aux priorités de politique publique du gouvernement tout en tenant compte du contexte de fragilité</p>	Plus que satisfaisante

QE1 Dans quelle mesure la stratégie de l'UE en RCA s'est-elle adaptée à l'évolution du contexte (économique, social et politique) national et régional et a-t-elle répondu aux défis de la situation de fragilité du pays depuis 2008?	
L'UE a cherché à assurer la sauvegarde de l'État et son rétablissement dans l'ensemble du territoire, mais aussi de répondre aux besoins urgents de la population, même quand cela a impliqué de soutenir la gestion directe de services par des acteurs non étatiques (ONG et organisations internationales). Avec les autres PTF, l'UE ne s'est pas limitée à s'aligner aux priorités du gouvernement mais a contribué à leur définition en soutenant le processus de formulation du RCPCA. L'objectif de renforcement des capacités a fait partie des interventions soutenues par le Fonds Békou, mais ce n'est qu'à partir de 2018 qu'on a accordé une priorité claire au renforcement des capacités des ministères et des cadres de concertation sectoriels.	
<p>CJ 1.3 La stratégie a promu l'inclusion et la non-discrimination et a veillé à ne pas nuire</p> <p>L'UE a toujours promu l'inclusion des préfectures défavorisées et des groupes vulnérables et a toujours reconnu les inégalités sociales et territoriales comme vecteurs primordiaux du conflit. Les inégalités territoriales ont reçu une grande attention dans le 10^e FED; la lutte contre les discriminations religieuses, l'inclusion des jeunes et des femmes ont ultérieurement gagné en importance au cours des dernières années. Avec la promotion du dialogue inclusif, y compris avec les groupes armés, l'appui à la société civile et le soutien aux médias indépendants, l'UE a bien veillé à ne pas nuire en soutenant seulement une des parties en conflit.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 1.4 La stratégie a su prévoir les changements et s'adapter à l'évolution du contexte, soit national, soit régional</p> <p>L'UE n'a pas toujours prévu les changements (parmi ceux-ci, la crise de fin 2014), mais a su ajuster sa stratégie en cours de route en fonction de l'évolution du conflit. Elle s'est dotée d'instruments flexibles comme le Fonds Békou pour favoriser la transition de l'urgence vers le développement et vice-versa. Elle s'est également dotée d'instruments agiles comme l'IcSP et les a affinés en direction d'un renforcement des capacités (CBSD) en fonction des besoins en évolution des secteurs de la défense et de la sécurité et en complémentarité avec les missions PSDC. Dans la coopération régionale, l'UE a adapté ses attentes et sa manière de développer ses relations avec les acteurs de la région en direction d'un réalisme croissant, ce qui lui a permis d'être efficace dans l'appui au processus de paix.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 1.5 La stratégie a adopté une approche intégrée à la crise, tout en tenant en compte à la fois du lien entre urgence et développement et du lien entre sécurité et développement</p> <p>L'UE a clairement adopté une approche intégrée à la crise centrafricaine, avec les PFCA (<i>Political Framework for Crisis Approach</i>, cadre politique pour la gestion des crises) à partir de 2014, en intégrant de plus en plus les analyses et les lignes d'action politico-diplomatiques, de l'appui humanitaire et de la coopération au développement en fonction des objectifs de stabilisation du pays. L'UE a renforcé la concertation et la collaboration entre ses services et les synergies entre diplomatie et coopération au développement tout au long de la période d'évaluation. Avec les projets financés par l'IcSP et les missions PSDC, l'UE ne s'est pas limitée à reconnaître l'importance de la sécurité mais a promu le renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité en pleine conscience du nexus entre sécurité, développement et paix. L'UE a</p>	Forte

QE1 Dans quelle mesure la stratégie de l'UE en RCA s'est-elle adaptée à l'évolution du contexte (économique, social et politique) national et régional et a-t-elle répondu aux défis de la situation de fragilité du pays depuis 2008?	
également établi et mobilisé le Fonds Békou comme instrument unique pour favoriser une transition entre urgence et développement dans les zones stabilisées du pays.	
<p>CJ 1.6 La stratégie a été cohérente au niveau interne et avec la politique plus large de l'UE en matière de coopération au développement et a été cohérente avec les obligations internationales de l'UE</p> <p>Avant 2014, la coopération était fondée sur une stratégie cohérente de lutte contre la pauvreté par le renforcement des «pôles de développement» visant à réduire les inégalités territoriales. Après la crise, la cohérence entre objectifs de stabilisation et de développement/lutte contre la pauvreté s'est renforcée; en même temps, la diversité des instruments et des contextes d'interventions a compliqué le maintien de la cohérence au niveau global et dans les secteurs; la cohérence s'est améliorée dans certains secteurs avec des approches de plus en plus structurantes qui prennent en compte les niveaux macro, méso et micro. La stratégie a été cohérente avec les engagements de l'UE en matière de protection de l'environnement, de la biodiversité et des ressources forestières. L'UE n'a pas appliqué dans tous les secteurs d'intervention une approche fondée sur les droits visant au renforcement des capacités, à la fois, des détenteurs de droits et des débiteurs d'obligations.</p>	Indicative mais non concluante
<p>CJ 1.7 La stratégie a pris en compte les stratégies des autres acteurs internationaux présents en RCA et plus spécifiquement les stratégies des États membres</p> <p>La stratégie a évolué et a fourni des réponses au manque de vision stratégique des Nations unies (appui à l'Initiative africaine), au faible intérêt porté à une coopération bilatérale avec la RCA par la plupart des États membres (en leur donnant la possibilité de coopérer avec la RCA moyennant un fonds fiduciaire géré par l'UE, le Fonds Békou), à l'intérêt de la France à renforcer son image en s'appuyant sur des initiatives européennes plus larges (Fonds Békou, missions PSDC), ainsi qu'à l'ambition de la Russie à s'offrir comme partenaire, surtout dans le secteur de la sécurité et de la défense (Missions PSDC).</p>	Plus que satisfaisante
CJ 1.1 La définition de la stratégie de coopération a reposé sur une analyse approfondie des besoins, des priorités, et des facteurs de fragilité du pays	
Résumé des résultats d'analyse par indicateur	Qualité de la preuve
<p>1.1.1. Existence et qualité des analyses des besoins et des facteurs de fragilité à la base de la stratégie</p> <p>Des analyses des besoins et des facteurs de fragilité de la RCA ont été effectués à plusieurs reprises et leur qualité est améliorée avec le temps dans les documents de l'approche intégrée (PFCA 2018 et évaluation pays).</p>	Forte
<p>1.1.2. Présence d'analyses des risques liés au conflit et prévision de scénarios différents en fonction de l'évolution du conflit</p> <p>Des analyses du conflit ont été effectuées avec les autres PTF et une approche scénario a été utilisée dans un de ces exercices. Les analyses des acteurs internationaux et régionaux ont été détaillées, ce qui a facilité l'approche du processus de négociation de l'APPR, mais les analyses</p>	Plus que satisfaisante

QE1 Dans quelle mesure la stratégie de l'UE en RCA s'est-elle adaptée à l'évolution du contexte (économique, social et politique) national et régional et a-t-elle répondu aux défis de la situation de fragilité du pays depuis 2008?	
ont été moins détaillées sur les différentes composantes des élites centrafricaines et leurs intérêts, ce qui pourrait favoriser une meilleure approche au niveau de la gouvernance et des causes profondes du conflit.	
<p>1.1.3. Les analyses sont mises à jour et les interventions en tiennent compte</p> <p>L'analyse du conflit a été mise à jour dans les moments cruciaux avec des exercices spécifiques et dans l'échange quotidien au sein de la DUE; les interventions ont été adaptées aux évolutions de la situation sécuritaire sur le terrain.</p>	Indicative mais non concluante
<p>1.1.4. Les résultats des évaluations ont été prises en compte dans l'élaboration de la stratégie</p> <p>La dernière évaluation stratégique de l'appui de l'UE à la RCA date de juin 2009. Cette dernière et des autres évaluations ont été prises en compte dans l'élaboration du PIN 10^e FED, surtout en ce qui concerne la nécessité de renforcer les instances décentralisées de l'État (stratégie des pôles de développement). La rédaction du PIN 11^e FED n'a pas bénéficié de résultats d'évaluations, mais il faut prendre en compte que la dernière évaluation pays remontait à avant la crise et que les évaluations projets étaient pratiquement suspendues en 2014-2015.</p>	Plus que satisfaisante
<p>1.1.5. Consultation des bénéficiaires et des organisations de la société civile (OSC) les représentant lors de la définition des stratégies globales et sectorielles</p> <p>La société civile a été consulté en préparation du PIN 10^e FED et dans le contexte de l'analyse conjointe des besoins qui a précédé le PIN 11^e FED et lors de la Conférence de Bruxelles.</p>	Indicative mais non concluante
<p>1.1.6. Perception par les acteurs locaux de la société civile de la capacité de l'UE à contribuer à la résolution de problèmes prioritaires pour la population et à intervenir avec des aides en temps opportun</p> <p>L'UE a impliqué des organisations de femmes et des jeune dans la définition des programmes.</p>	Faible

CJ 1.2 La stratégie a fait du renforcement de l'État l'objectif fondamental et s'est alignée aux priorités de politique publique du gouvernement tout en tenant en compte du contexte de fragilité	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>1.2.1. Prise en compte des priorités des plans gouvernementaux (DSRP, programme d'urgence et de relèvement durable [PURD] et RCPCA) dans la rédaction des documents stratégiques et de programmation</p> <p>Les PIN du 10^e et 11^e FED s'alignent aux plans gouvernementaux au sens large (sans forcément respecter la même hiérarchie d'objectifs et avec des spécificités propres); mais il faut souligner que les plans gouvernementaux (notamment le RCPCA) ont été rédigés avec une forte contribution internationale, y compris de l'UE.</p>	Plus que satisfaisante
<p>1.2.2. Consultation du gouvernement lors de la définition et de l'actualisation des stratégies globales et sectorielles</p> <p>La formulation du PIN 10^e FED a inclus une consultation préalable du gouvernement sur les principales orientations de la programmation. Pour le PIN 11^e FED, le choix des secteurs de concentration a été effectué avec l'ordonnateur national et, pour les contenus, l'UE s'est appuyée sur les consultations effectuées pour la rédaction du RCPCA.</p>	Plus que satisfaisante
<p>1.2.3. Existence d'une analyse des capacités de l'État, et des risques liés à sa fragilité, dans la stratégie</p> <p>Les faibles capacités et la fragilité de l'État ont été analysées en détail et considérées comme des facteurs de risque dans l'élaboration de la stratégie, mais elles n'ont pas été traitées en tant que telles dans une mesure suffisante.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 1.3 La stratégie a promu l'inclusion et la non-discrimination et a veillé à ne pas nuire	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>1.3.1. Existence d'une analyse préalable des effets potentiellement négatifs des interventions</p> <p>Une analyse des effets potentiellement négatifs des interventions n'a pas été effectuée dans le contexte de la formulation de la stratégie. Des aspects qui auraient pu être considérés sont, entre autres, le risque d'affaiblissement de la gouvernance, le risque d'alimenter la compétition pour l'aide entre ONG et gouvernement, entre ministères différents, etc.</p>	Indicative mais non concluante
<p>1.3.2. Importance accordée au genre</p> <p>La dimension de genre a été prise en compte comme question transversale et avec des programmes spécifiques; son importance stratégique s'est accrue à partir de 2018 avec une prise d'acte plus forte que les femmes ne sont pas seulement victimes mais aussi vectrices du changement.</p>	Plus que satisfaisante
<p>1.3.3. Importance accordée à l'inclusion des groupes vulnérables, des personnes déplacées, des enfants, y compris les enfants sortis des groupes armés, des personnes handicapées, etc.</p> <p>Une attention spécifique a été portée aux groupes vulnérables tels que les enfants et les jeunes sortis des groupes armés et les personnes déplacées dans le contexte de l'éducation et de l'emploi, mais on ne peut pas dire qu'il y ait eu une analyse et une prise en compte des dynamiques d'exclusion au sein des communautés dans tous les secteurs et pendant toute la période d'évaluation. Cet aspect s'est renforcé à partir de 2018 avec une plus grande attention portée à l'inclusion des femmes, des jeunes et des minorités.</p>	Plus que satisfaisante

<p>1.3.4. Importance accordée à l'inclusion des préfectures plus défavorisées L'inclusion des préfectures plus défavorisées a fait l'objet d'une grande attention dès la formalisation de la stratégie des pôles de développement dans le PIN 10^e FED et s'est poursuivie dans la programmation suivante, dans la mesure permise par la situation sécuritaire des préfectures.</p>	Plus que satisfaisante
<p>1.3.5. Importance accordée à l'inclusion des minorités ethniques, religieuses ou d'autre type La question de l'inclusion des minorités ethniques (Peuhls) et religieuses (musulmanes) a été abordée implicitement par la stratégie en fonction de la concentration des musulmans dans certaines régions, et est devenue plus explicite dans la dernière partie de la période d'évaluation.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 1.4 La stratégie a su prévoir les changements et s'adapter à l'évolution du contexte, soit national, soit régional</p>	
<p>Résumé des réponses par indicateurs</p>	<p>Qualité de la preuve</p>
<p>1.4.1. La mesure ou les évolutions positives et négatives du conflit ont été prévues et anticipées par des adaptations de la stratégie L'UE a ajusté plusieurs fois sa stratégie en fonction de l'évolution du conflit mais on ne peut pas dire que les changements de contexte ont été vraiment prévus et anticipés (l'approche par scénarios ne fait pas vraiment partie de la méthodologie de programmation). Le Fonds Békou a permis de se doter d'instruments flexibles pour passer de l'urgence au développement et vice-versa, ou d'instruments agiles comme l'IcSP pour travailler dans le contexte du nexus sécurité-développement-paix.</p>	Plus que satisfaisante
<p>1.4.2. Prise en compte de l'évolution du contexte régional dans la stratégie: rôle des acteurs régionaux et des autres États de la région Plus particulièrement à partir de 2018, l'UE est passée d'une approche «institutionnaliste» à une approche «réaliste» de la mobilisation des acteurs régionaux dans la solution de la crise centrafricaine; c'est-à-dire, d'une approche qui s'adresse principalement aux institutions formelles de la coopération régionale à une approche qui mobilise les États de la région sur des problèmes communs et des solutions concrètes.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 1.5 La stratégie a adopté une approche intégrée à la crise, tout en tenant en compte, soit du lien entre urgence et développement, soit du lien entre sécurité et développement</p>	
<p>Résumé des réponses par indicateurs</p>	<p>Qualité de la preuve</p>
<p>1.5.1. Prise en compte du nexus sécurité-développement Le nexus sécurité-développement était déjà pris en compte avant la crise de 2013; la nécessité de développer une approche intégrée à la crise en a augmenté l'importance. L'attention au nexus se voit dans l'utilisation complémentaire des instruments de politique étrangère et du FED pour renforcer la sécurité et pour promouvoir la réconciliation nationale, surtout à partir de 2018.</p>	Forte
<p>1.5.2. Prise en compte du nexus urgence-développement Le nexus urgence-développement a été pris en compte de manière croissante au cours de la période d'évaluation et surtout avec l'établissement du Fonds Békou en 2014.</p>	Forte
<p>1.5.3. Concertation de la stratégie entre les différentes parties prenantes de DG INTPA, DG ECHO et SEAE; DUE et siège L'élaboration des différents documents stratégiques a régulièrement prévu l'implication des différentes parties prenantes du SEAE (à partir de son établissement) et de la Commission, et une consultation d' DG ECHO qui a un cycle de programmation différent.</p>	Forte

<p>1.5.4. Concertation de la stratégie entre les sections politique et de coopération de la DUE Surtout à partir de 2018, la coordination interne de la DUE s'est renforcée; les choix stratégiques qui relèvent de l'approche intégrée sont réalisés en concertation entre la section politique et la section de coopération sous la direction de la cheffe de Délégation.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 1.6 La stratégie a été cohérente au niveau interne et avec la politique plus large de l'UE en matière de coopération au développement et a été cohérente avec les obligations internationales de l'UE</p>	
<p>Résumé des réponses par indicateurs</p>	<p>Qualité de la preuve</p>
<p>1.6.1. Cohérence entre les différents objectifs de la stratégie de coopération de l'UE et sa compréhension du contexte Dans le PIN 10^e FED, la cohérence est améliorée par l'adoption d'une approche territoriale et multisectorielle, celle des pôles de développement. Dans le PIN 11^e FED, il y a une cohérence entre gouvernance démocratique et gouvernance économique autour de l'objectif du rétablissement de l'État; mais pas entre ces deux secteurs et celui de la résilience rurale, qui prend un chemin séparé avec le Fonds Bêkou.</p>	Plus que satisfaisante
<p>1.6.2. Prise en compte dans la stratégie de coopération des autres politiques de l'UE (au-delà de l'approche intégrée) La stratégie a été cohérente avec les engagements de l'UE en matière de protection de l'environnement, de la biodiversité et des ressources forestières.</p>	Indicative mais non concluante
<p>1.6.3. Adoption d'une approche fondée sur les droits dans la stratégie et dans sa mise en œuvre La stratégie n'a intégré que récemment une approche explicitement fondée sur les droits et n'a pas toujours considéré dans tous les secteurs le renforcement, à la fois, des capacités des détenteurs de droits et des débiteurs d'obligations.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 1.7 La stratégie a tenu compte des stratégies des autres acteurs internationaux et régionaux présents en RCA et plus spécifiquement les stratégies des États membres</p>	
<p>Résumé des réponses par indicateurs</p>	<p>Qualité de la preuve</p>
<p>1.7.1 Mesure dans laquelle les choix stratégiques des autres acteurs internationaux (États membres et autres PTF) ont été analysés et pris en compte dans les documents stratégiques La stratégie a évolué tout en tenant compte du manque de vision stratégique des Nations unies, du faible intérêt porté au pays par la plupart des États membres et des intérêts croissants de la Russie.</p>	Indicative mais non concluante
<p>1.7.2 Mesure dans laquelle les autres acteurs internationaux ont été consultés lors de la définition des documents stratégiques principaux et comment les résultats de la consultation ont été pris en compte L'UE a basé sa stratégie sur des exercices conjoints d'analyse avec les autres PTF et notamment l'analyse conjointe des besoins effectuée avec l'ONU et la Banque mondiale en préparation du RCPCA. Le RCPCA a été pris en compte dans la rédaction du PIN 11^e FED. Il n'y a pas eu de consultation directe pour ce document mais une utilisation des résultats des consultations conjointes.</p>	Plus que satisfaisante

QE 2 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à la réconciliation en vue d'une paix inclusive et durable?	
Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 2.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse du contexte et en veillant à ne pas nuire</p> <p>Les interventions en appui à la négociation de l'APPR ont répondu à des besoins avérés des parties prenantes qui ont été identifiés grâce aux analyses du conflit et aux analyses politiques effectuées dans le contexte de l'approche intégrée, et aux exigences exprimées par les autorités centrafricaines. Les appuis à la réconciliation au niveau de base se sont alignés aux recommandations du Forum de Bangui et ont pris en compte un large éventail de sources de tension: retour des personnes déplacées, manque de perspectives pour les jeunes issus des groupes armés, manque d'espaces de dialogue, manque d'information, disputes foncières, etc. L'analyse du contexte n'est pas arrivée à identifier une hiérarchie des causes du conflit, permettant de focaliser les interventions sur ces causes.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 2.2 Les interventions de réconciliation ont été mises en œuvre conformément aux plans</p> <p>Les activités prévues ont généralement été effectuées selon les plans. Dans certaines interventions au niveau de base, la mise en œuvre a exigé une réorientation à cause de la reprise des affrontements sur le terrain ou des retards dans le démarrage du DDRR et l'institutionnalisation de la CPS et de la CVJRR, tous ces processus ayant été affectés par les divergences entre les pouvoirs de l'état et les rivalités politiques au sein des élites centrafricaines.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 2.3 Les interventions ont contribué à rendre le processus de paix plus efficace et inclusif et la réparation des crimes effective</p> <p>Les interventions ont contribué à l'efficacité du processus de paix qui a permis la signature de l'APPR, tout en renforçant les capacités des acteurs nationaux et régionaux plus capables de l'influencer et tout en favorisant un dialogue inclusif entre les parties prenantes (gouvernement, groupes armés et société civile). Les interventions n'ont pas pu compenser les retards dans l'établissement des institutions de la justice transitionnelle et n'ont pas pour l'instant contribué à une réparation des crimes effective.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 2.4 Les interventions ont contribué à la diffusion progressive d'une culture de la paix et au rejet de la violence par les communautés</p> <p>Les interventions ont sensibilisé les jeunes et la population, soit localement, soit à travers les médias, au rejet de la violence et à l'acceptation des minorités, mais les preuves de leurs effets sont limitées.</p>	Faible
<p>CJ 2.5 Les interventions ont contribué à améliorer la gestion des conflits au niveau communautaire</p> <p>Les interventions ont appuyé l'établissement des Comités locaux de paix et de réconciliation (CLPR) et ont favorisé leur mise en œuvre inclusive selon les recommandations du Forum de Bangui, tout en assurant une plus grande présence des jeunes et des femmes. D'autres dispositifs spécialisés ont été également créés pour résoudre les conflits liés à la restitution des terres appropriées aux dépendants des familles</p>	Indicative mais non concluante

QE 2 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à la réconciliation en vue d'une paix inclusive et durable?	
déplacées. Dans l'ensemble, les mécanismes de résolution des conflits établis sont soutenus et les interventions ponctuelles (p. ex. de la radio) ont permis de réduire des tensions locales autour de la gestion des ressources naturelles, grâce à la signature d'accords entre éleveurs et agriculteurs, et de rapprocher les communautés musulmanes et chrétiennes dans les localités d'intervention.	
<p>CJ 2.6 Le choix des partenaires et les modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats et l'appropriation par le pays</p> <p>Le choix des partenaires a favorisé avant du tout l'atteinte des résultats, étant basé sur la présence sur le terrain, sur une l'expertise spécifique en matière de médiation et de résolution des conflits, sur l'appréciation des autorités centrafricaines et sur le réseau régional et international possédé. Les partenaires ont mis tout en œuvre pour laisser sur le terrain des mécanismes permanents et renforcer les acteurs nationaux, ce qui favorise l'appropriation; toutefois, la dépendance vis-à-vis des dispositifs créés avec un appui international est encore très forte et la persistance des résultats n'est pas assurée.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 2.7 L'UE a adopté des mécanismes concrets de coordination i) entre ses services ii) avec les États membres iii) avec les autres acteurs internationaux au sujet de la réconciliation, tout en valorisant sa valeur ajoutée et l'approche intégrée (humanitaire/sécurité/développement)</p> <p>La coordination entre services de l'UE a été assurée avec les réunions de l'équipe pays et les réunions hebdomadaires du <i>Senior Management Team</i> de la DUE, ainsi qu'avec les consultations entre la cheffe de Délégation et le chef de mission EUTM RCA, et entre le conseiller politique de la DUE et le conseiller politique de la même mission. La coordination avec les États membres a été assuré dans le contexte du conseil d'administration du Fonds Békou en ce qui concerne les interventions financées par le fonds fiduciaire de l'EU, et dans le contexte de la PSDC par l'intermédiaire du SEAE. En ce qui concerne les autres PTF, l'UE a participé aux réunions de coordination du RCPCA sans y avoir un rôle de chef de file et sans trop compter sur leur efficacité. Au-delà de ces mécanismes de coordination, l'UE a apporté une valeur ajoutée aux efforts de la coopération internationale avec des instruments innovants en termes de nexus paix-développement-sécurité tels que le Fonds Békou et l'IcSP.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 2.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse du contexte et en veillant à ne pas nuire	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>2.1.1. Existence d'analyses préalables aux interventions des risques liés au conflit et préconisation de scénarios différents en fonction de l'évolution du conflit</p> <p>Les analyses effectuées dans le contexte de l'approche intégrée ont permis d'utiliser les interventions en appui à la réconciliation de manière stratégique tout en suivant l'évolution du processus de paix, surtout dans la phase entre le Forum de Bangui et la signature de l'APPR.</p>	Plus que satisfaisante

QE 2 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à la réconciliation en vue d'une paix inclusive et durable?	
<p>2.1.2. Existence d'analyses des causes du conflit et des obstacles à la réconciliation, et leur utilisation dans la priorisation et la formulation des interventions visant la réconciliation</p> <p>Les analyses existantes des causes économiques, politiques, sociales et culturelles du conflit et des obstacles au processus de réconciliation ont été prises en compte dans la formulation des interventions pour la réconciliation. Leur utilisation n'a pas donné lieu à une définition claire des priorités pour certaines causes de conflit par rapport à d'autres. Les interventions ont pris en compte un large éventail de sources de tension en fonction de l'expertise de chaque partenaire: retour des personnes déplacées, manque de perspectives pour les jeunes issus des groupes armés, manque d'espaces de dialogue, manque d'information médiatique, disputes foncières, etc.</p>	Plus que satisfaisante
<p>2.1.3. Alignement des interventions pour la réconciliation avec les accords de paix en vigueur à la date de l'intervention et le RCPCA</p> <p>Les interventions se sont bien alignées avec les recommandations du Forum de Bangui de 2015, l'APPR signé en février 2019 et le premier pilier du RCPCA.</p>	Plus que satisfaisante
<p>2.1.4. Utilisation des leçons apprises et des évaluations dans la définition des priorités et dans la formulation des interventions</p> <p>Les leçons apprises et les évaluations ont été utilisées dans la définition des priorités et dans la formulation des interventions.</p>	Plus que satisfaisante
<p>2.1.5. Adéquation des activités choisies pour l'atteinte des objectifs</p> <p>L'ensemble des interventions de coaching, de formation, de sensibilisation et de diffusion de l'APPR et les appuis institutionnels choisis sont adéquats par rapport à l'objectif de renforcer les connaissances et les compétences des parties prenantes et de sensibiliser la population, en plus des démarches de nature politico-diplomatique.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 2.2 Les interventions de réconciliation ont été mises en œuvre conformément aux plans	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>2.2.1. Degré de réalisation des activités prévues par les interventions</p> <p>Les activités prévues ont généralement été effectuées, mais dans certains cas la mise en œuvre a souffert du retard général du programme DDRR et de la CVJRR ou de problèmes d'accès aux zones d'intervention et a nécessité une réorientation.</p>	Indicative mais non concluante
<p>2.2.2. Obstacles rencontrés dans la mise en œuvre et facteurs explicatifs</p> <p>Les obstacles principaux à la mise en œuvre des projets examinés ont été les reprises d'affrontements sur le terrain et les retards dans le démarrage du programme DDRR et dans l'institutionnalisation de la CPS et de la CVJRR, suite aux divergences entre pouvoirs de l'État et aux rivalités politiques.</p>	Indicative mais non concluante
<p>2.2.3. Couverture et qualité des formations réalisées et des livrables produits</p> <p>En ce qui concerne la couverture des formations réalisées et des livrables produits, on note, dans les projets de niveau national ayant la société</p>	Plus que satisfaisante

QE 2 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à la réconciliation en vue d'une paix inclusive et durable?	
civile et la population comme destinataires, un effort pour impliquer les différents groupes sociaux et religieux et pour renforcer la participation des médias et des OSC des villes en dehors de Bangui.	
CJ 2.3 Les interventions ont contribué à rendre le processus de paix plus efficace et inclusif et la réparation des crimes effective	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>2.3.1. Importance et crédibilité des acteurs nationaux et régionaux associés dans les efforts de médiation pour la paix promus (aussi) par l'UE</p> <p>L'UE a choisi de renforcer les capacités des acteurs centrafricains (gouvernement, groupes armés et société civile) pour faire en sorte qu'ils puissent participer activement aux efforts de paix. Ce choix, accompagné des démarches diplomatiques vers l'UA et les États de la région, a permis de renforcer l'engagement dans le processus de paix des acteurs nationaux et régionaux plus capables de l'influencer.</p>	Plus que satisfaisante
<p>2.3.2. Preuves de l'augmentation des capacités de l'équipe gouvernementale de négociation soutenue par les interventions de l'UE, selon la perception des mêmes acteurs et des autres parties prenantes</p> <p>Les interventions ont contribué à renforcer la capacité de l'équipe de négociation gouvernementale à préparer les différents dossiers et ont contribué à un changement d'attitude vers la nécessité même de négocier.</p>	Indicative mais non concluante
<p>2.3.3. Mesure dans laquelle toutes les parties prenantes ont été impliqués dans le dialogue national et y restent engagées</p> <p>Les interventions ont promu l'implication de tous les groupes armés, des acteurs gouvernementaux et de la société civile dans le dialogue national. L'engagement actuel de certains groupes armés apparaît faible et le dialogue sur la mise en œuvre de plusieurs aspects de l'APPR a été difficile, mais l'Accord est encore en vigueur.</p>	Plus que satisfaisante
<p>2.3.4. Degré d'implication des femmes dans la négociation des accords de paix (existence de plans et prise en compte des résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité)</p> <p>La présence d'un certain nombre de femmes aux négociations de l'APPR a été le résultat des groupes de pression de femmes centrafricaines avec l'appui de l'ONU, de l'UA et de l'UE.</p>	Indicative mais non concluante
<p>2.3.5. Progrès dans l'établissement des institutions de la justice transitionnelle (Cour pénale spéciale, commission « Vérité, justice, réconciliation et réparation ») et leur fonctionnement effectif</p> <p>L'avancement dans l'établissement des institutions de la justice transitionnelle a été modeste pendant la période d'évaluation. La CVJRR n'a pas été établie pendant cette période et la CPS a été établie en retard.</p>	Plus que satisfaisante
<p>2.3.6. Actions de réparation des crimes mises en œuvre par les institutions nationales et communautaires de justice transitionnelle</p> <p>À cause des retards dans l'établissement des institutions de la justice transitionnelle, les actions de réparation des crimes n'ont pas eu lieu.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 2.4 Les interventions ont contribué à la diffusion progressive d'une culture de paix et au rejet de la violence par les communautés	

QE 2 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à la réconciliation en vue d'une paix inclusive et durable?	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>2.4.1. Acceptation des minorités selon les sondages et les enquêtes auprès de la population, si existants</p> <p>Les enquêtes effectuées montrent que l'acceptation des membres d'autres groupes ethniques ou religieux n'a pas augmenté depuis 2017. Des preuves anecdotiques fournies par les projets montrent que l'acceptation augmente suite à la participation conjointe à des activités économiques et sociales.</p>	Indicative mais non concluante
<p>2.4.2. Expressions publiques de condamnation de la violence dans les zones d'intervention directe des projets de réconciliation par les leaders locaux, la société civile, la population dans son ensemble</p> <p>Des exemples de condamnation de la violence par les leaders locaux, la société civile ou la population, indiquant un effet positif des campagnes de sensibilisation, n'ont pas été observés.</p>	Faible
<p>2.4.3. Implication des écoles et des autres agences éducatives dans la promotion de la paix et la condamnation de la violence dans les zones d'intervention directe</p> <p>Des jeunes universitaires ont été impliqués dans des initiatives de promotion d'une culture de la non-violence.</p>	Indicative mais non concluante
<p>2.4.4. Implication des médias locaux dans la promotion de la paix et la condamnation de la violence dans les zones d'intervention et publics touchés par leur action</p> <p>Les interventions ont renforcé l'implication des médias dans la promotion du dialogue et dans la lutte contre les fausses informations et les discours de haine.</p>	Plus que satisfaisante
<p>2.4.5. Niveau d'acceptation et de réinsertion des ex-combattants dans les communautés des zones d'intervention</p> <p>Les interventions de réinsertion scolaire des enfants issus des groupes armés ont produit des résultats positifs; les programmes de travaux à haute intensité de main d'œuvre (THIMO) ont impliqué des jeunes démobilisés avec le but d'en favoriser l'acceptation par la communauté mais les effets sont incertains.</p>	Faible
CJ 2.5 Les interventions ont contribué à améliorer la gestion des conflits au niveau communautaire	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>2.5.1. Existence et fonctionnement des comités locaux de paix et de réconciliation et d'autres dispositifs pour la résolution des conflits au niveau communautaire</p> <p>Des comités locaux de paix et de réconciliation (CLPR) existent et dans certaines zones d'intervention ils ont été revitalisés avec une plus grande présence de jeunes et de femmes; leur fonctionnement dépend fortement de l'appui. D'autres dispositifs ont été également créés pour la question du « logement, terre, propriété » et ont produit des restitutions de terres.</p>	Indicative mais non concluante

QE 2 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à la réconciliation en vue d'une paix inclusive et durable?	
<p>2.5.2. Existence et fonctionnement de plateformes et autres initiatives de dialogue interconfessionnel et leur rôle dans la prévention et la réduction des conflits locaux</p> <p>Les interventions ont soutenu soit la plateforme interreligieuse nationale, soit l'implication des leaders religieux au niveau local. La sensibilisation des imams par le biais de la radio a permis d'apaiser des tensions dans le quartier PK5 de Bangui.</p>	Indicative mais non concluante
<p>2.5.3. Exemples de conflits communautaires prévenus ou résolus grâce à des mécanismes communautaires soutenus par les interventions de l'UE</p> <p>Les projets financés ont permis de réduire des tensions locales autour de la gestion des ressources naturelles, grâce à la signature d'accords entre éleveurs et agriculteurs, et de rapprocher les communautés musulmanes et chrétiennes dans les localités d'intervention.</p>	Plus que satisfaisante
<p>2.5.4. Exemples de distanciation de la population des groupes armés dans la gestion des conflits communautaires</p> <p>Il est difficile d'évaluer les effets des projets de réconciliation sur l'attitude de la population envers les groupes armés sans connaître la situation antérieure aux projets et la mesure dans laquelle la population s'identifiaient avec les groupes armés dans le passé.</p>	Faible
CJ 2.6 Le choix des partenaires et les modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats et l'appropriation par le pays	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>2.6.1. Motivations du choix des différents partenaires et modalités pour différents types d'intervention</p> <p>La sélection des partenaires est suffisamment justifiée par leur présence préalable dans les préfectures et/ou leur appréciation par les autorités centrafricaines, leur expertise spécifique en matière de médiation et de résolution des conflits et leur réseau au niveau régional et international.</p>	Plus que satisfaisante
<p>2.6.2. Mesure dans laquelle les interventions ont laissé sur le terrain des acteurs nationaux et locaux capables d'assurer la persistance des résultats des interventions après leur clôture</p> <p>Toutes les interventions ont mis tout en œuvre pour laisser sur le terrain des mécanismes permanents (ex. CLPR, forums ou comités de réconciliation), ou renforcer des acteurs nationaux (ex. association des femmes, FNEC), mais la dépendance de ces derniers vis-à-vis l'appui international est encore très forte et la persistance des résultats n'est pas assurée.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 2.7 L'UE a adopté des mécanismes concrets de coordination i) entre ses services ii) avec les États membres iii) avec les autres acteurs internationaux au sujet de la réconciliation, tout en valorisant sa valeur ajoutée et l'approche intégrée (humanitaire/sécurité/développement)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>2.7.1. Coordination avec les missions de l'UE pour assurer la cohérence des interventions pour la paix et la sécurité</p> <p>Il y a eu des échanges réguliers entre la DUE et la mission EUTM RCA au moins à partir de 2018.</p>	Indicative mais non concluante

QE 2 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à la réconciliation en vue d'une paix inclusive et durable?	
<p>2.7.2. Coordination entre section de coopération et section politique de la DUE pour assurer la cohérence, la synergie et la complémentarité des activités financées et des activités qui ne donnent pas lieu à des dépenses en faveur de la réconciliation nationale et communautaire</p> <p>La section de coopération et la section politique ont collaboré sur l'appui aux négociations de l'APPR et en soutien à sa mise en œuvre (p. ex. avec la Radio Ndeke Luka). Le financement des projets IcSP en appui à la médiation représentent un bon exemple de synergie et de complémentarité entre les interventions de coopération et les démarches diplomatiques.</p>	Plus que satisfaisante
<p>2.7.3. Avancement de la programmation conjointe avec les États membres dans le secteur de la réconciliation</p> <p>Une véritable programmation conjointe n'est pas effectuée en RCA; des échanges et des recherches de complémentarités avec les programmes bilatéraux des États membres ont eu lieu dans le contexte du programme «Réconciliation» du Fonds Békou.</p>	Indicative mais non concluante
<p>2.7.4. Implication et rôle de l'UE dans la coordination sectorielle des initiatives sur la réconciliation et la résolution des conflits et de la justice transitionnelle, et dans la coordination de ces interventions avec celles sur la justice et sur la sécurité</p> <p>L'UE n'a pas un rôle de chef de file dans la coordination du pilier 1 du RCPCA mais a participé en 2017 et 2018 aux différentes réunions de coordination du pilier et a constaté la perte d'efficacité progressive de ce mécanisme de coordination. L'UE a cherché de faire entendre également sa voix sur les différentes questions liées à la paix, à la sécurité et à la réconciliation nationale avec l'ONU, l'UA et le gouvernement.</p>	Plus que satisfaisante

QE 3 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à rétablir les fonctions vitales de l'État dans l'ensemble du pays, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques?	
Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 3.1 Les interventions de l'UE ont fourni un soutien cohérent et adapté au contexte de fragilité extrême de la RCA et aux objectifs de l'UE</p> <p>L'utilisation des contrats de construction de l'État (SBC) était en phase avec le contexte de grande fragilité du pays, en particulier la fragilité au niveau macroéconomique. L'utilisation des SBC était adéquate par rapport à l'objectif prioritaire d'assurer la stabilité au niveau macroéconomique et les dépenses de base de l'État. Bien qu'ils aient impliqué l'utilisation des systèmes nationaux et mis l'emphase sur la GFP, l'adéquation des SBC par rapport à l'objectif de consolidation de l'état était limitée, car les SBC n'ont pas mis suffisamment la priorité sur le renforcement de la redevabilité au niveau national, le développement de capacités soutenables et la fourniture de services à la population. L'assistance technique n'a pas assez tenu compte du contexte de fragilité, ses objectifs étaient trop ambitieux étant donné le contexte de mise en œuvre et les ressources affectées étaient insuffisantes.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 3.2 Les interventions de l'UE ont été mises en œuvre conformément aux plans</p> <p>Tant durant la phase de formulation que durant la phase de mise en œuvre des SBC, la priorité a été la ponctualité des décaissements, tenant compte des risques de retards de paiement résultant de problèmes de gestion de la trésorerie. Les décaissements ont ainsi été effectués conformément au calendrier. Des processus accélérés ont été adoptés pour la formulation des programmes et les décaissements. Dans ce contexte, le degré d'analyse contextuelle lié aux SBC était parfois limité. Tenant compte de l'envergure des SBC et des exigences en termes de dialogue, les capacités de la Délégation étaient limitées. Une assistance technique de long-terme et des processus de suivi/évaluation relativement efficaces ont cependant été mis en place pour faciliter le suivi des programmes et contribuer au bon niveau de prévisibilité des flux financiers des SBC.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 3.3 Le SBC a permis au gouvernement de faire face aux besoins les plus urgents, en particulier suite à la crise de 2013</p> <p>Le poids financier des SBC a été important, contribuant ainsi de manière significative au financement de l'État. C'est particulièrement le cas pour le SBC 1, qui a financé en 2014 pas moins de 15 % des recettes totales et 35 % de la masse salariale.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 3.4 Un cadre de dialogue stratégique et technique coordonné a été développé, qui prend en compte les priorités du gouvernement</p> <p>Dans le cadre des SBC, un dialogue continu a été engagé avec le gouvernement, en particulier dans le domaine de la GFP. Ce dialogue s'est tenu sous l'égide de mécanismes établis/structurés, notamment le Comité de trésorerie. La combinaison d'un dialogue régulier et de tranches variables a été assez efficace, les tranches variables ayant globalement l'effet incitatif espéré, même s'il y a eu un manque de suivi par la suite des engagements pris. La qualité du dialogue a cependant souffert du manque de capacité et de la rotation fréquente du personnel de la Délégation dans des domaines clés (p. ex. en GFP).</p>	Indicative mais non concluante

QE 3 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à rétablir les fonctions vitales de l'État dans l'ensemble du pays, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques?	
<p>CJ 3.5 L'assistance technique fournie dans le cadre des SBC dans le domaine de la GFP est bien coordonnée, gérée de manière efficace et reflète les besoins du gouvernement</p> <p>L'assistance technique (AT) de l'UE a contribué à des réalisations essentielles au bon fonctionnement de la GFP. En particulier, durant la période post-crise (2014-16), l'AT a en particulier contribué à la remise en place de la comptabilité et du processus d'exécution budgétaire, systèmes qui sont toujours en place aujourd'hui. L'efficacité et la durabilité des acquis réalisés dans le cadre des projets d'AT ont cependant souffert d'un manque d'adaptation des interventions au contexte de fragilité et en particulier aux faibles capacités humaines et institutionnelles. Les interventions d'AT, telles que le projet «Trésor, budget et système d'information» (TBSI), ont pâti de délais de mise en œuvre trop courts ainsi que d'une portée trop large des interventions, ce qui n'a pas permis l'approfondissement nécessaire pour véritablement entrer dans une logique de développement durable des capacités. De plus la coordination avec les interventions des autres bailleurs de fonds a souvent été insuffisante.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 3.6 Les recettes budgétaires et les équilibres macroéconomiques ont été rétablis</p> <p>La RCA a été marquée par une fragilité continue au niveau macroéconomique depuis 2014. Bien que des progrès aient été réalisés dans le domaine de la collecte des recettes internes, celles-ci sont restées très faibles. Dans ce contexte, le pays a continué à faire face à des difficultés à financer ses dépenses courantes, son solde primaire restant négatif sur la période. L'appui budgétaire, qui finançait une part importante des dépenses salariales, a dans ce contexte contribué à la sauvegarde de l'État centrafricain. De plus, le montant des dépenses d'investissement, même s'il est en légère augmentation, est resté très faible. À ce titre, une des conditions de base du développement économique du pays n'a pas été remplie.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 3.7 La gestion et la transparence des finances publiques ont été améliorées de manière durable et la lutte contre la corruption a été renforcée</p> <p>Sous l'impulsion des bailleurs de fonds, des programmes de réforme de la GFP ont été engagés depuis 2014, qui ont contribué à certains acquis, notamment en termes de transparence, de gestion des recettes domestiques et de renforcement de l'exécution budgétaire. Malgré cela, des faiblesses majeures persistent. Au-delà de la mise en place de nouveaux systèmes, il n'y a pas eu de véritables changements dans les pratiques (p. ex. le recours aux procédures exceptionnelles en matière de dépenses reste fréquent, les systèmes d'information sont peu utilisés, les mauvaises pratiques sont courantes et ne sont pas sanctionnées). Les SBC, dont la GFP a été un thème majeur tant au niveau du dialogue que de l'AT, ont contribué de manière positive aux réformes dans ce domaine. En matière de lutte contre la corruption, des mesures d'envergure ont été prises, telles que la création de la Haute autorité pour la bonne gouvernance, mais les indices de perception de la corruption suggèrent que celle-ci reste endémique. Les SBC ont joué un rôle modeste par rapport à la lutte contre la corruption.</p>	Plus que satisfaisante

QE 3 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à rétablir les fonctions vitales de l'État dans l'ensemble du pays, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques?	
<p>CJ 3.8 Les dotations et l'exécution budgétaires envers les secteurs prioritaires, en particulier la santé et l'éducation, et les populations les plus vulnérables, sont sécurisées et priorisées</p> <p>Après avoir beaucoup chuté, les montants des allocations budgétaires au secteur de l'éducation ont augmenté, atteignant 16 % des allocations totales en 2018 (hors projets). Le niveau d'exécution des dépenses a aussi augmenté. En ce qui concerne la santé, le montant du budget consacré au secteur est resté faible, alors que la plupart des financements du secteur sont hors-budget. Les indicateurs de tranche variable liés aux allocations budgétaires dans ces deux secteurs introduits dans le SBC 3, s'ils ont mis la pression sur les ministères de l'éducation et de la santé, n'ont pas eu les effets escomptés, le contexte marqué par l'insécurité et les problèmes de trésorerie rendant la réalisation des objectifs budgétaires trop ambitieuse.</p>	Indicative mais non concluante
<p>CJ 3.9 L'administration publique a été préservée et a continué à fonctionner au niveau central et a été graduellement rétablie sur l'ensemble du territoire lorsque la situation sécuritaire l'a permis</p> <p>Le programme « Pôles de développement » (PDD), en particulier par le biais de la construction et de la réhabilitation d'infrastructures, a permis à l'État de se redéployer en dehors de Bangui, et à ce titre a contribué de manière visible au rétablissement de l'État dans les zones ciblées. Cependant, alors que les fonctionnaires ont pu être redéployés, le niveau des services décentralisés est resté faible, étant donné l'absence de dotation de fonctionnement. L'arrêt du programme a impacté directement la durabilité des acquis/réalisations, alors que l'État n'avait toujours pas les moyens propres pour soutenir l'administration dans les provinces.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 3.1 Les interventions de l'UE ont fourni un soutien cohérent et adapté au contexte de fragilité extrême de la RCA et aux objectifs de l'UE (SBC et autres interventions — pertinence, cohérence/coordination et valeur ajoutée de l'UE)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p><i>3.1.1. La prise en compte dans la conception des SBC des différents principes d'engagement dans les états fragiles</i></p> <p>La conception des SBC a été cohérente avec les principes d'appui aux États fragiles et en phase avec le contexte de grande fragilité du pays, en particulier la fragilité au niveau macroéconomique, qui a perduré.</p>	Forte

QE 3 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à rétablir les fonctions vitales de l'État dans l'ensemble du pays, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques?	
<p><i>3.1.2. La pertinence de la conception des SBC par rapport aux changements dans les objectifs de coopération de l'UE en RCA</i></p> <p>L'utilisation des SBC tout au long de la période d'évaluation est en phase avec les objectifs de coopération, et en particulier l'objectif de stabilisation macroéconomique et d'appui à la fourniture des services de base, qui est resté prioritaire dans un contexte de fragilité continue.</p>	Forte
<p><i>3.1.3. Existence d'analyses préalables aux interventions pour l'administration publique des risques liés au conflit et préconisation de scénarios différents en fonction de l'évolution du conflit</i></p> <p>Des analyses des risques de sécurité ont été établies préalablement aux interventions dans la cadre du programme «Pôles de développement» (PDD), mais malgré ces analyses, les interventions en question ont été en général très perturbées par la situation sécuritaire.</p>	Plus que satisfaisante
<p><i>3.1.4. Existence, pour les interventions sur l'administration publique autres que l'appui budgétaire, d'analyses des besoins et leur utilisation dans la priorisation et formulation des interventions</i></p> <p>Les interventions dans le cadre du PDD ont été sélectionnés en partie en fonction des besoins, mais, en parallèle, l'analyse et la prise en compte des capacités des administrations bénéficiaires a été limitée.</p>	Plus que satisfaisante
<p><i>3.1.5. Utilisation des leçons apprises et des évaluations dans la définition des priorités et dans la formulation de ces interventions (SBC)</i></p> <p>La formulation des SBC a tenu en compte les analyses des leçons apprises et des évaluations, même si les diagnostics ou évaluations concernant la RCA ont été peu nombreux. La qualité des analyses internes de l'UE, telles que les analyses d'éligibilité ou de risque, a pâti de ce manque de diagnostics pertinents, tels que par exemple une évaluation PEFA (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>) récente, ainsi que du fait que la priorité, tant dans la formulation que la mise en œuvre des SBC, a été d'assurer des décaissements rapides, via notamment des procédures accélérées.</p>	Plus que satisfaisante
<p><i>3.1.6. Adéquation des activités choisies pour l'atteinte des objectifs</i></p> <p><i>Il y a eu une bonne adéquation entre activités et objectifs des SBC, et en particulier entre les montants importants d'appui financier et l'objectif de stabilisation macroéconomique, qui était prédominant.</i></p>	Forte
CJ 3.2 Les interventions de l'UE ont été mises en œuvre conformément aux plans (SBC et autres interventions — efficacité)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p><i>3.2.1. Degré et calendrier d'exécution des SBC</i></p> <p>Reflétant la priorité de décaisser rapidement, les décaissements d'appui financier ont été effectués conformément au calendrier. Par contre, l'exécution des programmes d'AT a subi de nombreux retards, malgré l'utilisation de procédures flexibles.</p>	Plus que satisfaisante
<p><i>3.2.2. Degré et calendrier d'exécution des autres interventions</i></p>	Forte

QE 3 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à rétablir les fonctions vitales de l'État dans l'ensemble du pays, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques?	
Les interventions dans le domaine de l'administration publique ont en général subi des retards importants dans la mise en œuvre, en particulier liés à la situation sécuritaire, mais aussi à des problèmes de pilotage des projets.	
<p>3.2.3. Obstacles rencontrés dans la mise en œuvre et facteurs explicatifs</p> <p>La faible capacité opérationnelle et financière de l'administration centrafricaine, et notamment de la Cellule d'appui à l'ordonnateur national du FED (CAONF), et des rotations fréquentes au niveau de la Délégation de l'UE ont constitué un obstacle dans la mise en œuvre des SBC. Cependant, ces difficultés ont été en partie compensées par le rôle positif joué par la Cellule de suivi des réformes économiques et financières ainsi que par l'utilisation d'une assistance technique pour assurer le suivi du programme.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 3.3 Le SBC a permis au gouvernement de faire face aux besoins les plus urgents, en particulier suite à la crise de 2013 (SBC — pertinence, efficacité et efficacité)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>3.3.1 Poids des intrants du SBC par rapport au budget national</p> <p>Les SBC de l'UE, et en particulier le SBC 1, ont contribué de manière significative au budget de l'État, et notamment aux dépenses salariales.</p>	Forte
<p>3.3.2 Utilisation des mesures complémentaires pour assurer un niveau de prévisibilité des flux financiers du SBC</p> <p>Une assistance technique de suivi de l'exécution des SBC a été utilisée, qui a contribué positivement au bon niveau de prévisibilité des flux financiers des SBC.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 3.4 Un cadre de dialogue stratégique et technique coordonné a été développé, qui prend en compte les priorités du gouvernement (SBC — efficacité, efficacité)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>3.4.1. Existence d'un cadre structuré et coordonné de dialogue, avec des réunions régulières</p> <p>Dans le cadre des SBC, un dialogue continu a été engagé avec le gouvernement, en particulier dans le domaine de la GFP, sous l'égide de mécanismes bien établis, notamment le Comité de trésorerie.</p>	Plus que satisfaisante
<p>3.4.2. Attention portée sur des questions stratégiques</p> <p>Un dialogue de nature technique et parfois stratégique a eu lieu entre la DUE et le gouvernement, en particulier dans le domaine des finances publiques.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 3.5 L'assistance technique fournie dans le cadre des SBC dans le domaine de la GFP est bien coordonnée, gérée de manière efficace et reflète les besoins du gouvernement (SBC — pertinence, efficacité, et efficacité)	

QE 3 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à rétablir les fonctions vitales de l'État dans l'ensemble du pays, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques?	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>3.5.1. Coordination et niveau de duplication de l'AT avec celles des autres bailleurs de fonds</p> <p>Malgré un cadre institutionnel relativement favorable à la coordination entre partenaires techniques dans le domaine de la GFP, la coordination entre projets d'AT sur le terrain était souvent compliquée, les périmètres d'intervention entre partenaires techniques se recoupant parfois.</p>	Plus que satisfaisante
<p>3.5.2. Acquis des appuis institutionnels dans le domaine de la GFP</p> <p>Un nombre significatif d'acquis, parfois d'envergure, ont été réalisés dans le cadre des projets d'appui institutionnel de l'UE dans le domaine de la GFP, en particulier en matière de modernisation des systèmes. Étant donné la nature ponctuelle d'un grand nombre des interventions et les faibles capacités institutionnelles de l'administration centrafricaine, de nombreux acquis réalisés restent cependant fragiles.</p>	Plus que satisfaisante
<p>3.5.3. Opinions sur la qualité et la pertinence de l'AT</p> <p>L'AT de l'UE a été globalement appréciée par les bénéficiaires. L'ambition trop grande des interventions par rapport à la capacité des bénéficiaires, et le manque de suivi/continuité des interventions sont mentionnés comme des faiblesses communes aux interventions.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 3.6 Les recettes budgétaires et les équilibres macroéconomiques ont été rétablis (SBC — efficacité, durabilité)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>3.6.1. Évolution des objectifs fiscaux globaux</p> <p>Malgré les efforts de stabilisation macroéconomique des autorités centrafricaines, les indicateurs macro-fiscaux, et notamment le solde primaire, sont restés très négatifs sur toute la période, soulignant la situation de grande fragilité au niveau macroéconomique qui a perduré depuis 2013.</p>	Forte
<p>3.6.2. Évolution de la collecte des recettes fiscales — taxes et douanes</p> <p>Des progrès ont été réalisés dans la collecte des recettes fiscales. Cependant, le montant des recettes collectées est resté faible et inférieur au niveau pré-crise, dans un contexte où l'économie du pays est restée exsangue, l'assiette fiscale très étroite, et la corruption omniprésente.</p>	Forte
<p>3.6.3. Évolution des grands agrégats macroéconomiques (avec l'accent sur la croissance économique)</p> <p>La croissance économique a repris mais a été insuffisante pour que le niveau de pauvreté soit réduit et pour que le pays retrouve le PIB par habitant existant avant la crise.</p>	Plus que satisfaisante
<p>3.6.4. Opinions des autorités nationales et des PTF sur la contribution des SBC à l'amélioration des équilibres macroéconomiques</p> <p>L'appui budgétaire, qui finançait une part importante des dépenses salariales, a contribué à la sauvegarde de l'état centrafricain.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 3.7 La gestion et la transparence des finances publiques ont été améliorées de manière durable et la lutte contre la corruption renforcée (SBC — efficacité, durabilité)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve

QE 3 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à rétablir les fonctions vitales de l'État dans l'ensemble du pays, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques?	
<p>3.7.1. Qualité du processus et transparence de la gestion des finances publiques</p> <p>Les programmes de réforme engagés depuis 2014 ont accompli des progrès, notamment en ce qui concerne la transparence budgétaire et le contrôle interne. Si nombre de systèmes de GFP ont été rétablis, leur opérationnalité a souvent fait défaut, dans un contexte où les mécanismes de redevabilité sont restés faibles et la corruption élevée.</p>	Plus que satisfaisante
<p>3.7.2. Degré de lutte contre la corruption</p> <p>Des réformes ont été engagées dans ce domaine au début du mandat du président Touadéra, notamment dans la mise en œuvre de la législation anti-corruption, mais l'engagement des autorités par rapport à ces réformes est resté faible. Les institutions de lutte contre la corruption sont bien en place, mais elles ne sont pas fonctionnelles.</p>	Plus que satisfaisante
<p>3.7.3. Opinions des autorités nationales et des PTF par rapport à la contribution des SBC à l'avancement des réformes en gestion des finances publiques et de la transparence budgétaire</p> <p>La combinaison et la bonne complémentarité entre les tranches variables, le dialogue de politique associé et de l'assistance technique a contribué de manière significative à la mise en place de réformes en GFP, en particulier dans le domaine de l'exécution budgétaire. La poursuite des réformes engagées a cependant souvent manqué.</p>	Plus que satisfaisante
<p>3.7.4. Opinions des autorités nationales et des PTF par rapport à la contribution des SBC au renforcement de la législation et des organismes anticorruption</p> <p>L'appui à la création et/ou au fonctionnement des institutions dans le domaine de la corruption étant resté un thème secondaire des SBC au niveau des objectifs visés et des modalités d'intervention retenues, les SBC n'ont pas eu de contribution directe dans ce domaine.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 3.8 Les dotations et l'exécution budgétaires envers les secteurs prioritaires, en particulier la santé et l'éducation, et les populations les plus vulnérables, sont sécurisées et priorisées (voire augmentées) et l'efficacité de ces dépenses améliorée (SBC — efficacité, durabilité)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>3.8.1. Niveau d'allocation et d'exécution des ressources prioritaires en hausse</p> <p>Après avoir beaucoup chuté, les montants des allocations budgétaires au secteur de l'éducation ont augmenté, atteignant 16 % des allocations totales en 2018 (hors projets). Le niveau d'exécution des dépenses a aussi augmenté. En ce qui concerne la santé, le montant du budget consacré au secteur est resté faible, alors que la plupart des financements du secteur sont hors-budget.</p>	Plus que satisfaisante
<p>3.8.2. Amélioration de la formulation et de la mise en œuvre des politiques sectorielles dans le domaine de la santé et de l'éducation</p> <p>Tant dans le secteur de l'éducation que de la santé, des politiques sectorielles ont été formulées, dont la qualité est bonne. L'exécution de ces politiques a cependant posé problème, reflétant en partie la situation d'insécurité du pays mais également des faiblesses en matière de capacités institutionnelles et de ressources humaines.</p>	Indicative mais non concluante

QE 3 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à rétablir les fonctions vitales de l'État dans l'ensemble du pays, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques?	
<p><i>3.8.3. Opinion des autorités nationales et des PTF sur la causalité entre inputs des SBC (flux financiers et dialogue en particulier) et les effets mentionnés plus haut</i></p> <p>Les indicateurs de tranche variable liés à ces domaines, s'ils ont mis la pression sur les ministères de l'éducation et de la santé, n'ont pas contribué aux effets mentionnés, le contexte marqué par l'insécurité continue et les difficultés de trésorerie faisant notamment que la réalisation des objectifs budgétaires était trop ambitieuse.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 3.9 L'administration publique a été préservée et a continué à fonctionner au niveau central et graduellement rétablie sur l'ensemble du territoire lorsque la situation de sécurité l'a permis (SBC et autres interventions — efficacité, durabilité)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p><i>3.9.1. Degré d'allocation et d'exécution des dépenses courantes de base au niveau central</i></p> <p>La situation sécuritaire a eu un impact important sur l'exécution des dépenses courantes, mais cela a davantage touché les dépenses décentralisées que les dépenses au niveau central, qui se concentrent à Bangui. Globalement, Bangui a pu maintenir un degré de services plus élevé que les provinces.</p>	Faible
<p><i>3.9.2. Perception de la société civile sur le maintien de l'offre de biens et services de base et sur le fonctionnement continu de l'administration publique au niveau central</i></p> <p>La situation sécuritaire a beaucoup affecté le fonctionnement de l'administration au cours de la période, mais pas tellement au niveau central, Bangui ayant pu maintenir un degré de services plus élevé, 80 % des fonctionnaires étant basés à Bangui.</p>	Faible
<p><i>3.9.3 Degré d'allocation et d'exécution des dépenses courantes de base au niveau local (services décentralisés)</i></p> <p>Les services décentralisés de l'État disposent d'un budget de fonctionnement, mais celui-ci est très faible. D'une part, les ressources propres des communes sont minimes, et d'autre part, les engagements de l'État en matière d'allocation et de transfert des ressources au profit des communes ne sont pas respectés. - 3</p>	Faible
<p><i>3.9.4. Perception de la société civile sur le rétablissement de l'offre de biens et services de base et sur le fonctionnement de l'administration publique au niveau des préfectures</i></p> <p>Des programmes tels que le PDD ont joué un rôle important en vue du redéploiement de l'administration publique dans les préfectures et sous-préfectures, mais le niveau des services décentralisés est cependant resté faible, étant donné l'absence de dotation de fonctionnement.</p>	Indicative mais non concluante
<p><i>3.9.5. Degré de réorganisation de la gestion des ressources humaines de la fonction publique</i></p> <p>L'administration publique centrafricaine souffre de faiblesses chroniques, et notamment de l'utilisation persistante et inefficace des ressources humaines. La taille de l'administration publique est par ailleurs restée minime.</p>	Faible

QE 3 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à rétablir les fonctions vitales de l'État dans l'ensemble du pays, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques?	
<p><i>3.9.6. Degré de renforcement du ministère du territoire (évolution des dépenses (attribuées et effectives) du ministère du territoire; évolution du cadre institutionnel lié au ministère du territoire)</i></p> <p>La RCA a adopté en 2019 un projet de loi visant à réformer en profondeur la configuration spatiale du pays et à introduire un processus de décentralisation. Ce processus de décentralisation a cependant été confronté à de nombreux obstacles, tels que le manque de plan et de vision globale par rapport à la décentralisation, le manque de moyens pour financer la décentralisation, et la situation sécuritaire.</p>	Faible
<p><i>3.9.7. Préfectures réhabilitées et équipées</i></p> <p>Le degré de réhabilitation et le niveau des équipements des bâtiments administratifs au niveau des préfectures bénéficiaires du PDD ont été élevés.</p>	Plus que satisfaisante
<p><i>3.9.8. Opinions des autorités nationales et des PTF sur la relation de causalité entre les interventions autres que les SBC et les produits et résultats observés</i></p> <p>L'impact du programme PDD au niveau des infrastructures est significatif dans les entités bénéficiaires, avec de nombreux bâtiments communaux réhabilités ou construits. Le programme PDD a aussi contribué très timidement à la modernisation des pratiques des affaires publiques au niveau de ces entités.</p>	Plus que satisfaisante
<p><i>3.9.9. Opinions des autorités nationales et des PTF sur la relation de causalité entre SBC et produits et résultats observés</i></p> <p>Les aides budgétaires n'ont pas contribué de manière significative à un accroissement des allocations budgétaires au niveau décentralisé.</p>	Indicative mais non concluante

QE 4 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'institutions démocratiques représentatives et redevables et de processus électoraux inclusifs?	
Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 4.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse de conflit et en veillant à ne pas nuire</p> <p>Les besoins en matière de démocratisation du pays ont bien été identifiés et pris en compte dans l'approche multidimensionnelle que proposait l'UE. Son plaidoyer pour la décentralisation, l'application de l'approche basée sur les droits et l'amplification de son engagement pour la promotion des femmes dans la vie politique, l'intégration transversale de la gouvernance dans ses interventions sectorielles, notamment au niveau décentralisé, témoignent de la prise en compte des causes de fragilité de l'État. Néanmoins, l'accent mis sur les institutions et le processus électoral, ainsi que les contraintes sécuritaires et les résistances politiques à la décentralisation, ont limité la sensibilité au conflit de la stratégie de l'UE. La dimension politique des causes profondes et anciennes de la délégitimation de l'État n'a pas été suffisamment prise en compte pour adresser les faiblesses du système de gouvernance qui prévaut depuis des décennies. Les leçons apprises des interventions localisées du Fonds Bêkou et de l'approche des pôles de développement n'ont pas été suffisamment capitalisées pour identifier les freins à la représentation politique des intérêts des minorités et des femmes en particulier et alimenter l'approche basée sur les droits. De même, les leçons apprises des aides aux processus électoraux dans d'autres États en crise n'ont pas alimenté la réflexion sur les approches institutionnelles de la démocratisation. Le risque de contribuer à alimenter les freins à l'approfondissement de la démocratie, voire la récurrence des crises, est réel.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 4.2 Les interventions dans le domaine de la gouvernance démocratique ont été mises en œuvre conformément aux plans</p> <p>Malgré un contexte particulièrement défavorable sur le plan sécuritaire et des capacités d'absorption très limitées pendant la période de transition, les interventions prévues dans les programmations ont été mises en œuvre et le respect des échéances électorales en atteste. L'UE a ajusté ses modalités d'appui pour surmonter les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre et anticiper leurs effets potentiels sur la réalisation de sa stratégie. Ces obstacles, ainsi que des faiblesses dans la conception et la planification des actions de sensibilisation, ont limité le potentiel transformatif des contributions de l'UE.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 4.3 Le processus électoral est renforcé</p> <p>Les capacités de l'ANE et de la société civile à conduire et encadrer les processus électoraux ont été renforcées. Des ajustements restent nécessaires pour garantir à chaque individu, dans et en-dehors des frontières, l'exercice de son droit de vote, et augmenter la représentation des femmes parmi les candidats aux élections. Cependant, les faiblesses à ce niveau ne suffisent pas à expliquer la diminution des taux d'enregistrement des électeurs, et plus encore des électrices, entre 2015 et 2020, que l'on a pu observer dans les zones urbaines et relativement stabilisées du sud-ouest du pays, dont Bangui. Cette évolution contraste avec celle des zones occupées par les groupes armés. La</p>	Plus que satisfaisante

QE 4 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'institutions démocratiques représentatives et redevables et de processus électoraux inclusifs?	
reprise des combats lors des élections de 2020-2021 révèle par ailleurs la fragilité du processus électoral, et les faiblesses organisationnelles persistantes de l'ANE n'en sont pas la cause, même si elles ont été instrumentalisées.	
<p>CJ 4.4 Les institutions démocratiques sont renforcées et inclusives</p> <p>Il ne semble pas y avoir eu de progrès notable au cours de la période, la situation semble même s'être dégradée avec la diminution de la représentation des femmes au sein de l'Assemblée nationale (AN), et ce malgré l'adoption en 2016 de la loi sur la parité. De nombreuses commissions ont été mises en place au sein de l'AN, mais le niveau de contrôle démocratique sur l'exécutif reste faible.</p>	Faible
<p>CJ 4.5 Les choix des partenaires et des modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats dans le contexte et l'appropriation des innovations</p> <p>Les partenaires de l'UE ont contribué à l'appropriation de nouvelles pratiques dans la conduite des processus électoraux. Un accompagnement continu et de proximité s'est avéré nécessaire (i) pour générer une appropriation des concepts et principes, et donc pour favoriser leur pérennité et (ii) pour renforcer l'efficacité de l'assistance technique aux institutions. Les partenaires de l'UE n'ont pas suffisamment partagé leurs analyses de genre pour leur permettre de développer une approche intégrée de leurs interventions orientée vers la réalisation des objectifs de l'agenda Femmes Paix Sécurité. Les données accessibles n'ont pas permis d'évaluer le fonctionnement du cadre de concertation pendant et entre les périodes électorales, mais ce fonctionnement pourrait constituer un bon indicateur de l'appropriation des valeurs démocratiques et favoriser l'émergence de solutions endogènes et ancrées dans les réalités du contexte centrafricain (cf. l'expérience du cadre de concertation de Berberati sur l'accès à la justice).</p>	Indicative mais non concluante
<p>CJ 4.6 L'UE a suivi une approche intégrée en tirant parti de synergies entre ses interventions et de sa valeur ajoutée dans sa coordination avec les autres acteurs du secteur, dans une perspective de renforcement des capacités de résilience du pays</p> <p>Le leadership de l'ONU dans l'organisation des processus électoraux dans les États fragiles et la multiplicité des engagements de l'UE ont été des facteurs contraignants pour le développement de synergies et la synchronisation de ses interventions. Les complémentarités ont bien été identifiées, notamment avec les interventions du Fonds Bêkou, mais sont restées sous-exploitées pour développer une stratégie de développement de la gouvernance démocratique faute d'une approche plus politique des instruments. Les gaps dans la coordination entre les différents bailleurs de fonds n'ont favorisé ni l'extension des effets au niveau décentralisé, ni une approche intégrée de la lutte contre la corruption, et n'ont pas permis de tirer parti des interdépendances entre les secteurs de la justice, de la sécurité et de la gouvernance démocratique pour en maximiser les impacts.</p>	Plus que satisfaisante

QE 4 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'institutions démocratiques représentatives et redevables et de processus électoraux inclusifs?	
CJ 4.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse du contexte et en veillant à ne pas nuire	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>4.1.1. Existence et prise en compte d'analyses complètes et actualisées du conflit, de la gouvernance et des risques induits par les interactions entre les interventions et le contexte régional et national, et préconisation de scénarii différents en fonction de l'évolution du conflit</p> <p>L'approche multidimensionnelle prônée par l'UE tenait compte des causes profondes de la crise politique mais ne s'est que partiellement matérialisée. Le consensus entre les bailleurs de fonds sur la primauté des élections présidentielles et la dépendance de l'ONU vis-à-vis de la contribution financière européenne ont contrarié sa matérialisation. Des ajustements stratégiques en fin de période ont permis à l'UE de renforcer l'ancrage de ses appuis à la démocratisation du pays, mais sans pouvoir compenser les dysfonctionnements du système de gouvernance. Il a manqué une vision politique et une intégration nationale et régionale des interventions (gouvernance démocratique — réconciliation — sécurité).</p>	Plus que satisfaisante
<p>4.1.2. Existence et prise en compte d'évaluations des besoins, d'analyses de genre et des capacités d'absorption nationales</p> <p>L'UE s'est alignée sur les besoins de révision du cadre juridique des élections et de renforcement des capacités des parties prenantes au processus électoral, à l'exception des partis politiques. La prise en compte des besoins d'<i>empowerment</i> politique des femmes et des jeunes a été renforcée dans les appuis à la préparation des élections de 2020-2021.</p>	Plus que satisfaisante
<p>4.1.3. Capitalisation des leçons apprises et des évaluations dans la définition des priorités et des modalités d'intervention</p> <p>L'UE a tenu compte des risques induits par les faiblesses organisationnelles de l'ANE en renforçant son suivi technique du projet PAPEC et en anticipant certaines actions préparatoires du processus de 2020. Les leçons apprises d'approches institutionnelles de la démocratisation dans d'autres États en crise n'ont pas été capitalisées, limitant la capacité de l'UE à ajuster sa logique d'intervention.</p>	Plus que satisfaisante
<p>4.1.4. Adéquation des interventions choisies pour l'atteinte des objectifs stratégiques et opportunités saisies au cours de la période pour maximiser les impacts positifs sur la prévention des conflits et la restauration de l'État de droit</p> <p>L'UE n'a pas eu la visibilité et le leadership nécessaires pour influencer l'approche onusienne et se démarquer de la France. Son dialogue politique a été longtemps absorbé par la préparation du gouvernement aux négociations de paix. C'est en fin de période que l'UE, saisissant les opportunités offertes par l'APPR et la préparation des élections de 2020-2021, a renforcé ses interventions au niveau décentralisé et engagé davantage le «4^e pouvoir» (médias).</p>	Plus que satisfaisante

QE 4 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'institutions démocratiques représentatives et redevables et de processus électoraux inclusifs?	
CJ 4.2 Les interventions sur la gouvernance démocratique ont été mises en œuvre conformément aux plans	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
4.2.1. Degré de réalisation des activités prévues par les interventions Malgré certains retards, la matérialisation des obligations de la RCA en matière électorale, la conformité du cadre légal et institutionnel aux principes internationaux, le retour à l'ordre constitutionnel en 2016, et l'engagement de la société civile, en particulier d'organisations féminines, dans les efforts de sensibilisation et l'observation électorale reflètent un niveau satisfaisant de réalisation des activités prévues.	Plus que satisfaisante
4.2.2. Couverture et qualité des interventions Malgré une attention particulière portée au renforcement des capacités d'analyse pour garantir l'adoption de solutions adaptées au contexte et pérennes, les difficultés rencontrées par l'ANE dans la planification et la gestion du processus électoral de 2015 révèlent certaines lacunes de la stratégie de renforcement de ses capacités. L'exhaustivité et la qualité des rapports d'observation des élections et de monitoring des médias reflètent la bonne qualité des formations des partenaires de la société civile. Les campagnes de sensibilisation ont été tardives et insuffisantes.	Indicative mais non concluante
4.2.3. Obstacles rencontrés dans la mise en œuvre, facteurs explicatifs et capacités d'anticipation et d'adaptation (UE) aux facteurs contraignant la réalisation des activités au cours de la période Les contraintes sécuritaires et infrastructurelles, l'absence d'administrations locales dans près de la moitié des préfectures, la faible appropriation de certains principes — autonomie et moyens de fonctionnement des institutions démocratiques, représentation politique des femmes — et le manque de maturité de la société civile ont limité le champ et le potentiel transformatif des interventions. Le programme de l'UE de consolidation de la démocratie en RCA a permis de mieux anticiper ces contraintes dans la planification des appuis aux élections de 2020-2021.	Plus que satisfaisante
CJ 4.3 Le processus électoral est renforcé	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
4.3.1. Déroulement du processus électoral selon les rapports de l'ANE et des observateurs indépendants Les élections présidentielles et législatives de 2015-2016 se sont tenues dans le calme et aux dates prévues. Malgré les améliorations dans la conduite des opérations, plus de 13 % des voix n'ont pu être comptabilisées. Le Cadre de concertation et la Cour constitutionnelle de transition ont rempli leurs missions, conduisant notamment à réorganiser les élections législatives dans 10 circonscriptions.	Plus que satisfaisante

QE 4 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'institutions démocratiques représentatives et redevables et de processus électoraux inclusifs?	
<p>4.3.2. Taux de participation aux élections à Bangui et dans les préfectures, chez les hommes et les femmes, les jeunes, les minorités, les populations déplacées</p> <p>Le taux de participation des populations aux élections présidentielles de 2015-2016 reflète un engouement que les élections de 2011 et le référendum constitutionnel n'avaient pas égalé. L'évolution de l'électorat en 2020 montre une situation contrastée entre les zones stabilisées, où sa diminution peut dépasser 10 %, et celles occupées par les groupes armés. S'ajoute la baisse du taux de participation, particulièrement préoccupante pour ce qui est des femmes et des populations déplacées et réfugiées, aux élections législatives.</p>	Forte
<p>4.3.3. Facteurs explicatifs de la participation électorale</p> <p>En 2015, outre l'insécurité, des défaillances dans l'organisation des campagnes de sensibilisation et à divers stades du processus électoral, ainsi qu'une application plus drastique des modalités de vote, ont été préjudiciables à l'enregistrement des populations déplacées et à la participation des personnes ne disposant pas de pièce d'identité. La crise sanitaire et la reprise des combats ont été les principaux obstacles à la participation des populations aux scrutins de 2020. Les résistances socioculturelles à la participation des femmes persistent.</p>	Plus que satisfaisante
<p>4.3.4. Déroulement et caractère inclusif du processus de candidature et des campagnes électorales</p> <p>Les campagnes de 2015 se sont déroulées dans un climat politique et sécuritaire relativement apaisé, qui n'a pu être instauré en 2020. Les campagnes de sensibilisation ayant reçu un appui de l'UE ont contribué à l'augmentation des candidatures féminines aux élections législatives entre 2016 et 2021. La parité est encore loin d'être respectée et le manque de financement a été discriminant pour certains candidats, notamment suite à l'annulation des résultats des élections législatives.</p>	Indicative mais non concluante
<p>4.3.5. Niveau de préparation de l'ANE à gérer les prochaines élections par rapport aux élections précédentes</p> <p>L'ANE a fait preuve de réactivité face aux disfonctionnements constatés, et les mesures correctrices ont permis d'améliorer la transparence du processus et la crédibilité des résultats des élections de 2015-2016. Les appuis de l'UE ont apporté des garanties supplémentaires de fiabilité du fichier électoral et limité les risques liés aux faibles capacités d'anticipation de l'ANE. Cependant, ces faiblesses ont une fois de plus nui au bon déroulement du processus électoral et leur instrumentalisation a contribué à la dégradation du climat politique.</p>	Indicative mais non concluante
<p>4.3.6. Satisfaction des acteurs de la société civile (y compris les organisations de femmes et de minorités) et des représentants des partis politiques par rapport au déroulement du processus électoral</p> <p>Pour les élections de 2015-2016, les critiques de la population et des partis politiques ont porté sur le processus d'enregistrement des électeurs et électrices — inexactitudes des listes électorales, couverture partielle de certaines localités de l'ouest, cas de fraude autour des cartes d'électeurs, participation des réfugiés — sans que leurs résultats ne soient remis en question.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 4.4 Les institutions démocratiques sont renforcées et inclusives	

QE 4 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'institutions démocratiques représentatives et redevables et de processus électoraux inclusifs?	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>4.4.1. Évolution de la présence des femmes dans l'Assemblée nationale (pourcentage d'élues, fonctions remplies et rôle effectif)</p> <p>La représentation des femmes au sein de l'Assemblée nationale (8 %) sur la période 2016-2020 a été à son niveau le plus faible par rapport aux deux législatures précédentes.</p>	Faible
<p>4.4.2. Évolution de la capacité de l'Assemblée nationale d'interagir avec l'individu, la société civile, les médias (existence de mécanismes et leur utilisation; nombre, représentativité et objet des consultations, etc.)</p> <p>Au moment de la formulation de l'UE-PCD, il n'y avait pas d'interactions entre l'AN et la population, la société civile ou les médias.</p>	Faible
<p>4.4.3. Évolution de la capacité de l'Assemblée nationale de conduire des analyses des politiques et finances publiques en interne, y compris des analyses de genre et la budgétisation selon le genre</p> <p>Au moment de la formulation de l'UE-PCD, les faibles capacités de l'AN pour l'analyse des politiques et finances publiques ne lui permettaient pas d'exercer son rôle de contrôle de l'exécutif.</p>	Faible
<p>4.4.4. Évolution du niveau général de productivité de l'Assemblée nationale (p. ex. production législative)</p> <p>Six lois organiques ainsi que la loi sur la parité, sur laquelle l'AN a aligné son règlement d'ordre intérieur, ont été adoptées au cours de la période. Le nouveau code électoral et la loi portant organisation et fonctionnement des collectivités territoriales ont été adoptés respectivement en septembre 2019 et février 2020.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 4.5 Les choix des partenaires et des modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats dans le contexte et l'appropriation des innovations	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>4.5.1. Capacités à adresser les problèmes structurels et les risques qui pèsent sur la pérennisation, notamment par le biais de leurs capacités à collaborer avec l'ANE, l'AN et le ministère de l'intérieur dans ses compétences d'organisation du processus électoral</p> <p>Les partenaires de l'UE ont démontré leurs capacités à coopérer avec et favoriser le dialogue entre les institutions et la société civile. Le développement et la pérennité du réseau Arc-en-ciel témoignent de la valeur ajoutée de l'Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (EISA, <i>Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa</i>) pour la mise en œuvre de l'approche basée sur les droits. La principale faiblesse a résidé dans leurs capacités à surmonter les obstacles à la participation des femmes à la vie politique.</p>	Plus que satisfaisante
<p>4.5.2. Capacités d'anticipation et d'adaptation aux changements des partenaires de mise en œuvre</p>	Indicative mais non concluante

QE 4 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'institutions démocratiques représentatives et redevables et de processus électoraux inclusifs?	
Seul le réseau Arc-en-ciel s'est doté d'une cellule de veille lui permettant d'adapter sa planification selon l'évolution de la situation sécuritaire dans les circonscriptions. La Délégation de l'assistance technique fournie aux institutions démocratiques a montré ses limites dans le manque d'objectivité et de transparence dans l'analyse et la communication des difficultés rencontrées.	
<p>4.5.3. Niveau atteint en matière d'apprentissage et de responsabilisation des partenaires nationaux</p> <p>Malgré l'existence d'un cadre de concertation, le manque de continuité dans le dialogue et les consultations entre les parties révèle une faible appropriation du concept de démocratie. Sur le plan technique, les évolutions du cadre institutionnel et les mesures correctrices initiées par l'ANE révèlent quelques progrès dans l'appropriation de principes et de nouvelles pratiques dans la conduite du processus électoral. La bonne planification des opérations reste toutefois tributaire de l'assistance technique et financière des partenaires internationaux.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 4.6 L'UE a suivi une approche intégrée en tirant parti des synergies entre ses interventions et de sa valeur ajoutée dans sa coordination avec les autres acteurs du secteur, dans une perspective de renforcement des capacités de résilience du pays	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>4.6.1. Implication et rôle de l'UE dans la coordination sectorielle</p> <p>La dimension politique des divers instruments et interventions n'a pas été suffisamment exploitée pour faire émerger, au-delà des frontières sectorielles, une vision cohérente des appuis de l'UE à la gouvernance démocratique. Le rôle de la DUE dans la coordination de l'aide internationale au développement de la gouvernance démocratique s'en est trouvé limité, d'autant qu'elle était très sollicitée dans les coordinations sectorielles et le dialogue politique sur les accords de paix et ses appuis budgétaires, et qu'elle manquait de ressources humaines au sein de sa section politique.</p>	Plus que satisfaisante
<p>4.6.2. Synergies développées entre les interventions et les missions de l'UE pour améliorer la gouvernance démocratique et favoriser une participation inclusive à la vie politique</p> <p>Si les complémentarités entre les instruments et les interventions ont bien été identifiées, notamment dans la perspective de l'approche basée sur les droits, seules les synergies entre l'IcSP et le FED ont été effectivement exploitées.</p>	Indicative mais non concluante
<p>4.6.3. Degré d'harmonisation et de complémentarité avec les autres acteurs, y compris les États membres et la MINUSCA</p> <p>La convergence des analyses des bailleurs de fonds sur la nécessité et l'urgence des élections a favorisé la division du travail. L'UE, ONU Femmes, le PNUD et la MINUSCA ont joint leurs efforts pour soutenir les institutions et la société civile dans le processus électoral et sécuriser celui-ci. La France s'est positionnée auprès de l'Assemblée nationale. La coordination semble avoir été efficace pour éviter les</p>	Plus que satisfaisante

QE 4 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'institutions démocratiques représentatives et redevables et de processus électoraux inclusifs?	
chevauchements, mais des gaps importants subsistent au niveau décentralisé, ainsi que dans une approche conjointe de la lutte contre la corruption.	
<p>4.6.4. Prévention des incohérences et des impacts négatifs d'un domaine sur l'autre</p> <p>Tout au long de la période, la représentation inclusive tant au sein du gouvernement que du parlement s'est trouvée en tension avec les exigences de lutte contre l'impunité, cette dernière étant, pour les populations, un enjeu de légitimité. Même si la réforme du système de sécurité a progressé, les défaillances du processus de DDR (désarmement, démobilisation, réinsertion) ont été, indirectement, un facteur limitant la crédibilité des élections.</p>	Plus que satisfaisante

QE 5 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'un secteur de la sécurité performant, respectueux des principes de bonne gouvernance, et redevable envers la population?	
Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 5.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse de conflit et en veillant à ne pas nuire</p> <p>La stratégie de l'UE dans le secteur de la sécurité a bien adressé les causes profondes de conflit et de fragilité du secteur. Elle a été adaptée au cours de la période pour tenir compte des développements institutionnels et accompagner le déploiement des forces de sécurité dans les régions en veillant à la relation de proximité avec les populations. L'UE a aussi intensifié ses efforts pour intégrer la dimension de genre de manière transversale dans ses actions. Il a manqué une stratégie plus féministe, alignée sur l'agenda FPS, pour assurer la cohérence de ces diverses contributions et ainsi renforcer la participation active des femmes et la redevabilité vis-à-vis des femmes dans la réforme du système de sécurité. La réalité des rapports de force sur le terrain et les constats relatifs aux violations des engagements pris dans les accords de paix, à l'insuffisance des efforts de désenclavement et la concentration des moyens à Bangui, à l'extension du phénomène des transhumances de l'Afrique sahélienne, n'ont pas été pris en compte dans la gestion des risques. Le potentiel de la stratégie de l'UE pour la prévention des conflits s'en est trouvé limité, avec, sur certains aspects, le risque de nuire: risque d'alimenter la rébellion en soutenant les USMS, risque d'accentuer la marginalisation des régions occupées par les groupes armés en concentrant les efforts à Bangui et à l'ouest du pays.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 5.2 Les interventions dans le secteur de la sécurité ont été mises en œuvre conformément aux plans</p> <p>Les capacités de mise en œuvre des partenaires de l'UE ont été à la hauteur de la tâche. Les délais rencontrés dans le déploiement des FACA et des FSI ont été le fait d'une insuffisance d'effectifs et de moyens d'accompagnement du processus dans les régions, en particulier dans les régions occupées par les groupes armés. Ainsi, le processus de déploiement a contribué à creuser l'écart entre la situation sécuritaire des régions de l'ouest et de l'est, où l'insécurité s'autoalimentait, avec le risque de contribuer davantage à la délégitimation de l'État dans les zones occupées par les groupes armés. L'embargo sur les armes a été un facteur aggravant, les groupes armés continuant de s'approvisionner grâce aux trafics transfrontaliers.</p> <p>Faute de stratégie globale et de planification, les interventions en faveur de la promotion des femmes sont restées marginales.</p>	Indicative mais non concluante
<p>CJ 5.3 La performance et la redevabilité du secteur de la sécurité et sa représentativité des composantes de la société centrafricaine sont améliorées</p> <p>Les progrès ont été notables au niveau des systèmes de gestion et des compétences individuelles, avec encore peu d'effets sur l'application des procédures de gestion et donc sur la performance du secteur. Les mesures instaurées ont été efficaces, mais le processus de changement est de longue haleine et doit surmonter les résistances institutionnelles, politiques et parfois culturelles à la coordination et à la transparence dans la gestion des ressources. Les efforts se sont concentrés sur les capacités institutionnelles plus que sur les capacités de</p>	Plus que satisfaisante

QE 5 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'un secteur de la sécurité performant, respectueux des principes de bonne gouvernance, et redevable envers la population?	
<p>contrôle civil du secteur. Même si certains témoignages attestent d'une plus grande diversité des FSI et des FACA, les modalités de nomination et de gestion des carrières n'ayant pas encore évolué et les données statistiques n'étant pas disponibles, il n'est pas possible de conclure sur la représentativité du secteur, sauf en ce qui concerne la représentation des femmes qui a effectivement progressé davantage dans les FSI que dans tout autre secteur de l'administration publique.</p>	
<p>CJ 5.4 L'aptitude des forces de sécurité à protéger les populations contre la violence, contrôler les frontières et assurer le respect de la loi et de la dignité humaine est augmentée sur une superficie accrue du territoire national</p> <p>L'UE a suivi une approche multidimensionnelle du déploiement des FSI et a ainsi permis des progrès qualitatifs remarquables qui reflètent une meilleure considération des FSI et des FACA et une plus grande proximité avec la population. Les formations ont montré leur efficacité pour conscientiser les FSI aux droits humains. Ces progrès n'ont concerné qu'une faible proportion du territoire et, compte tenu des priorités établies dans le PGRR, du manque d'effectifs et de considérations logistiques, ont creusé les écarts entre les régions et potentiellement alimenté les griefs hérités du passé. Le contrôle des frontières reste limité.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 5.5 Les choix des partenaires et des modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats dans le contexte et l'appropriation des innovations et du concept républicain de la sécurité par le pays</p> <p>Les partenaires de mise en œuvre ont fait preuve d'adaptation dans un contexte éprouvant, mais ont manqué d'outils et de systèmes d'alerte pour mieux anticiper les risques, ce qui aurait été particulièrement utile dans le secteur de la sécurité et annonce également les faiblesses dans l'opérationnalisation du nexus humanitaire-développement-paix. Les prises de conscience sur l'utilité des outils de gestion et l'appropriation du concept de police de proximité sont des signes encourageants pour la pérennité des changements introduits dans la vision et l'exercice des missions de sécurité. En revanche, le niveau de responsabilisation sur les questions de transparence et de contrôle des dépenses reste faible. L'année 2020, avec la crise sanitaire et les élections présidentielles, a montré combien l'accompagnement restait nécessaire pour pérenniser les acquis, quel que soit le degré d'adhésion et d'appropriation des changements.</p>	Indicative mais non concluante
<p>CJ 5.6 L'UE a suivi une approche intégrée en tirant parti des synergies entre ses interventions et de sa valeur ajoutée dans sa coordination avec les autres acteurs du secteur de la sécurité, dans une perspective de renforcement des capacités de résilience du pays</p> <p>L'UE a eu recours à l'ensemble de ses instruments et missions, dans une approche qui finalement reflétait une vision linéaire du nexus sécurité-développement-paix. Ainsi, il a fallu attendre l'IcSP de 2018 et la mise en œuvre du concept de garnison pour intégrer la dimension socioéconomique en parallèle avec celle de la sécurité. Les synergies avec le Fonds Békou ou le programme OSC-AL de l'ICD semblent avoir été sous-exploitées, notamment pour intégrer les dimensions de genre, de gouvernance locale et socioéconomiques. Il n'y a pas eu d'approche conjointe du nexus entre les PTF, ce qui peut expliquer un manque de cohérence et d'efficacité de la lutte contre la corruption,</p>	Plus que satisfaisante

QE 5 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'un secteur de la sécurité performant, respectueux des principes de bonne gouvernance, et redevable envers la population?	
certains chevauchements (dans la fourniture d'équipements) et gaps (dans les zones de déploiement des FACA et FSI). C'est ainsi que l'on a vu une multitude d'espaces de concertation se développer — cadres de concertation, conseils de sécurité locaux, comités de paix, comités de retour, ... — impliquant les mêmes parties prenantes sur des enjeux de stabilisation, sans pour autant gagner en cohérence sur le terrain, ou en capacité de neutralisation des groupes armés.	
CJ 5.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse de conflit et en veillant à ne pas nuire	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
5.1.1. Existence et prise en compte d'analyses complètes et actualisées du conflit, de la gouvernance et des risques, et préconisation de scénarii différents en fonction de l'évolution du conflit De nombreuses missions et analyses ont alimenté les révisions stratégiques de l'UE après la crise de 2013, y compris sur base de l'expérience acquise par l'équipe de l'UE-RESEJEP sur les réalités du déploiement des FSI dans les régions. Les évolutions stratégiques reflètent la réactivité et la flexibilité des services de l'UE, mais aussi des insuffisances dans la gestion des risques.	Forte
5.1.2. Existence et prise en compte d'évaluations des besoins, d'analyses de genre et des capacités d'absorption nationales Les besoins et capacités d'absorption étaient bien identifiés, comme en témoignent la décentralisation de la mission de l'EUTM et l'approche intégrée et progressive du renforcement des capacités. Les moyens engagés dans le suivi n'ont pas été à la hauteur des risques liés aux faibles capacités d'absorption et les efforts d'intégration de la dimension de genre ont manqué de cohérence.	Indicative mais non concluante
5.1.3. Alignement avec les politiques et stratégies sectorielles gouvernementales et avec les systèmes nationaux Les interventions de l'UE étaient alignées avec les politiques et stratégies des ministères de l'intérieur et de la défense. Elles ont contribué à leur mise en œuvre ainsi qu'à la matérialisation d'engagements pris par le gouvernement dans le cadre de l'APPR.	Forte
5.1.4. Capitalisation des leçons apprises et des évaluations dans la définition des priorités et des modalités d'intervention L'UE a surtout veillé à assurer une approche plus structurante pour soutenir les réformes de manière intégrée, et priorisé les recommandations relatives au développement institutionnel, au détriment d'enseignements plus stratégiques tirés des échecs successifs des accords de paix, du processus de DDR, ou de recommandations sur la lutte contre les trafics transfrontaliers et la sécurisation des sites d'exploitation des ressources naturelles.	Plus que satisfaisante

QE 5 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'un secteur de la sécurité performant, respectueux des principes de bonne gouvernance, et redevable envers la population?	
<p>5.1.5. Adéquation des interventions choisies pour l'atteinte des objectifs stratégiques et opportunités saisies au cours de la période pour maximiser les impacts positifs sur la prévention des conflits et la restauration de l'État de droit</p> <p>Les divers appuis au secteur de la sécurité se sont inscrits dans une logique de consolidation de la paix et de légitimation des institutions étatiques conforme à l'approche internationale du relèvement post-conflit mais peu ancrée dans la réalité des rapports de force en RCA. En particulier l'hypothèse que les USMS pourraient accélérer la démobilisation et le désarmement des groupes rebelles et refléter la détermination du Gouvernement vis-à-vis de ses engagements issus de l'accord de paix apparaissait peu fondée. Ainsi, la pertinence de l'appui aux USMS, accordé à travers l'African Peace Facility surtout pour répondre à la demande de l'Union Africaine, s'est avérée questionnable au regard de leur instrumentalisation à la fois dans les négociations relatives au DDR et dans la mobilisation de combattants. L'engagement de l'UE dans la prévention des conflits transparaît à partir de 2018 dans ses efforts d'implication des jeunes à risque d'enrôlement dans les groupes armés et de prévention et lutte contre les VSBG.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 5.2 Les interventions dans le secteur de la sécurité ont été mises en œuvre conformément aux plans	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>5.2.1. Degré de réalisation des activités prévues par les interventions</p> <p>À la fin de la période évaluée, les deux ministères disposaient de cadres de référence et d'orientation pour instaurer un maillage cohérent de leurs systèmes de défense et de sécurité; de textes législatifs et d'outils nécessaires à une gestion transparente des ressources humaines et financières; d'un centre de commandement opérationnel commun décentralisé à l'ouest, avec des compétences et moyens de transmission et de renseignement; de capacités nationales de formation et d'unités formées (environ 50 %) et équipées pour le maintien de l'ordre, la sécurité routière et l'encadrement, dans le respect des principes de droits humains. Les opérations de déploiement ont connu des retards.</p>	Forte
<p>5.2.2. Couverture et qualité des interventions</p> <p>Les déficiences techniques et financières des entreprises locales ont nui à la qualité et aux délais de livraison des constructions et des réhabilitations. Les formations et les équipements ont satisfait les bénéficiaires et leur qualité se reflète dans les changements durables obtenus.</p>	Faible

QE 5 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'un secteur de la sécurité performant, respectueux des principes de bonne gouvernance, et redevable envers la population?	
<p>5.2.3. Évolution des moyens financiers et humains alloués au secteur de la sécurité et cohérence avec les besoins en matière de fonctionnement et de redéploiement</p> <p>Les effectifs ont été augmentés mais restent en-deçà des besoins et insuffisamment déployés hors de Bangui. La moitié du budget alloué au secteur de la défense et de la sécurité émanait de l'UE. La part du budget de l'UE dédié aux analyses de genre et au fonctionnement de l'UMIRR a été marginale.</p>	Indicative mais non concluante
<p>5.2.4. Obstacles rencontrés dans la mise en œuvre, facteurs explicatifs et capacités d'anticipation et d'adaptation (UE) aux facteurs contraignant la réalisation des activités au cours de la période</p> <p>La situation conflictuelle dans certaines régions et l'état dégradé des infrastructures ont limité la mise en œuvre du plan de déploiement des FSI, en particulier dans le contexte de l'embargo sur les armes, et l'UE n'a pu y pallier. L'UE a déployé de multiples efforts pour surmonter les résistances à la mise en conformité des finances et à la promotion des droits des femmes et de la parité.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 5.3 La performance et la redevabilité du secteur de la sécurité et sa représentativité des composantes de la société centrafricaine sont améliorées	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>5.3.1. Évolution de la coopération et de la coordination dans le pilotage et la mise en œuvre des réformes de la sécurité</p> <p>Des faiblesses perdurent dans la coopération interministérielle, malgré les divers comités de coordination et de suivi mis en place, et dans le leadership du ministère de l'intérieur dans la conception et le pilotage des réformes. Les appuis ont stimulé la coopération entre le ministère de la justice et des droits humains et l'état-major pour le suivi de la sécurité des établissements pénitentiaires et entre le ministère de l'intérieur et le ministère des finances.</p>	Indicative mais non concluante
<p>5.3.2. Efficacité des mesures instaurées pour rationaliser et assainir la gestion des ressources du secteur</p> <p>Les nouveaux principes de gestion sont compris et les compétences techniques de base sont acquises, ce qui devrait permettre de voir les nouvelles procédures de gestion appliquées puis étendues. L'introduction de nouvelles pratiques dans les décisions de nominations et de dépenses reste un défi, qui dépasse le niveau de tout système de contrôle interne et d'inspection.</p>	Plus que satisfaisante
<p>5.3.3. Efficacité des mesures instaurées pour améliorer la représentativité, la discipline et la redevabilité du secteur</p> <p>La représentation des femmes a progressé au sein des FSI. Le travail de l'UE aux côtés des personnels féminins de l'UMIRR pourrait inspirer des solutions pour faire évoluer des conditions de travail encore discriminatoires à l'égard des femmes. La gestion des carrières n'est pas encore liée aux critères d'éthique et de mérite. Il n'existe pas de données sur la représentativité des FSI et des FACA.</p>	Plus que satisfaisante

QE 5 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'un secteur de la sécurité performant, respectueux des principes de bonne gouvernance, et redevable envers la population?	
5.3.4. Progrès réalisés dans la performance, la redevabilité et la représentativité du secteur de la sécurité Un centre opérationnel commun ainsi qu'un système de transmissions et de communications sont désormais fonctionnels et offrent l'opportunité d'améliorer la collaboration entre les ministères concernés et l'état-major. Les détournements de fonds perdurent tandis que le degré d'utilisation des nouveaux outils de gestion reste insuffisant pour assurer une gestion plus performante des ressources. Il n'y a pas eu d'avancées dans le contrôle civil des forces de défense.	Plus que satisfaisante
CJ 5.4 L'aptitude des forces de sécurité à protéger les populations contre la violence, contrôler les frontières et assurer le respect de la loi et de la dignité humaine est augmentée sur une superficie accrue du territoire national	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
5.4.1. Évolution des capacités opérationnelles et de leur étendue géographique Les opérations de protection et de maintien de l'ordre se sont intensifiées à Bangui et dans l'ouest du pays, et les FACA ont remporté quelques victoires au sud-est (Obo) du pays. Les USMS, en formation entre octobre 2019 et mai 2020, n'ont pas mené de patrouilles au cours de la période.	Plus que satisfaisante
5.4.2. Évolution du comportement des forces de sécurité et des forces armées, en particulier vis-à-vis des femmes et des enfants Les formations, l'amélioration des conditions et l'accompagnement dans le déploiement des FSI ont produit des changements notables dans leur comportement vis-à-vis des populations. Les violations des droits humains et les actes de VSBG imputés aux FSI et aux FACA ont diminué et la justice militaire s'est engagée dans les poursuites de ces crimes.	Plus que satisfaisante
5.4.3. Progrès réalisés dans la protection des populations et le contrôle du territoire Près de la moitié des préfectures connaissent une présence notoire des FSI, quoique que largement inférieure aux objectifs du PGRR. La visibilité des FSI et leur proximité avec la population ont progressé, notamment sur l'axe commercial vers le Cameroun qui revêt une importance stratégique pour la sécurité alimentaire du pays. Ces progrès ne profitent pas aux zones qui restent sous contrôle des groupes armés et où la présence des FACA reste symbolique. Les principaux freins sont le déficit en effectifs au regard des ambitions du PGRR, les moyens logistiques et en armement insuffisants des FACA, et les déficiences du processus de DDR.	Forte

QE 5	Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils contribué à l'établissement d'un secteur de la sécurité performant, respectueux des principes de bonne gouvernance, et redevable envers la population?
CJ 5.5	Les choix des partenaires et des modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats dans le contexte et l'appropriation des innovations et du concept républicain de la sécurité par le pays
Résumé des réponses par indicateurs	
5.5.1. Capacités à adresser les problèmes structurels et les risques qui pèsent sur la pérennisation	Indicative mais non concluante
Les partenaires de mise en œuvre ont démontré leurs capacités à collaborer avec les institutions étatiques et la société civile. La compréhension de la dimension politique, du nexus humanitaire-développement-paix, et de l'agenda FPS est variable mais encore relativement faible. La capacité de localisation de l'association FSD France a constitué une valeur ajoutée dans la mise en œuvre du concept de garnison à Bouar.	
5.5.2. Capacités d'anticipation et d'adaptation aux changements des partenaires de mise en œuvre	Indicative mais non concluante
Les capacités d'adaptation des partenaires de mise en œuvre ont été satisfaisantes. La capacité d'anticipation a été plus limitée, faute de mécanismes de veille sécuritaire et de systèmes d'alerte.	
5.5.3. Niveau atteint en matière d'apprentissage et de responsabilisation des partenaires nationaux	Plus que satisfaisante
La dépendance des partenaires nationaux vis-à-vis de l'assistance technique reste totale pour la mise en conformité et le suivi des procédures de gestion, pour faciliter la communication interinstitutionnelle, ou encore assurer le suivi des allocations budgétaires. La responsabilité des décideurs n'est pas suffisamment engagée pour que les connaissances acquises et les prises de conscience produisent les changements attendus.	

CJ 5.6 L'UE a suivi une approche intégrée en tirant parti des synergies entre ses interventions et de sa valeur ajoutée dans sa coordination avec les autres acteurs du secteur de la sécurité, dans une perspective de renforcement des capacités de résilience du pays	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>5.6.1. Implication et rôle de l'UE dans la coordination sectorielle</p> <p>Malgré l'étroite coordination entre la DUE et les missions et services de l'UE, la diversité des interlocuteurs de référence pour les différents instruments n'a pas facilité la coordination avec les agences de l'ONU et a contribué à brouiller la lecture de son approche globale et intégrée. La visibilité de l'évolution des indicateurs de l'appui budgétaire a été jugée insuffisante.</p>	Plus que satisfaisante
<p>5.6.2. Synergies développées entre les interventions et les missions de l'UE pour améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité et la sécurité des populations marginalisées</p> <p>L'approche globale de l'UE a été prise en compte dès 2016 et l'UE s'est attachée à synchroniser ses instruments pour adresser les défis opérationnels et de gouvernance de manière convergente. L'intégration d'un volet socioéconomique dans le projet IcSP a permis en fin de période d'évoluer vers une approche moins linéaire du nexus sécurité-développement.</p>	Plus que satisfaisante
<p>5.6.3. Degré d'harmonisation et de complémentarité avec les autres acteurs, y compris les États membres et la MINUSCA</p> <p>Les quelques exceptions au consensus entre les PTF ont concerné la pertinence d'un appui budgétaire et le rôle des USMS dans le processus de pacification. Il n'y a pas eu d'approche conjointe du nexus entre les PTF et la complémentarité des interventions n'a pas empêché certains chevauchements et gaps.</p>	Plus que satisfaisante
<p>5.6.4. Prévention des incohérences et des impacts négatifs d'un domaine sur l'autre</p> <p>Les effets des accords de paix successifs sur le climat sécuritaire n'ont jamais été durables, tandis que les solutions de DDR ont contribué à nourrir les groupes armés en nouvelles recrues.</p>	Indicative mais non concluante

Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 6.1 Les exercices de formulation et de programmation des interventions ont été basés sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en veillant à ne pas nuire</p> <p>L'UE a bien pris la mesure des griefs et attentes de la population vis-à-vis des institutions judiciaires en priorisant la gouvernance du système et la lutte contre l'impunité. Les vulnérabilités ciblées s'inscrivaient également dans une logique de stabilisation et d'équité. La stratégie d'appui à la Cour pénale spéciale (CPS) n'a pas pris en compte les effets de ses délais sur la crédibilité de la lutte contre l'impunité des crimes les plus graves. L'UE s'est adaptée aux capacités d'absorption du système en révisant ses ambitions en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire et de lutte contre la corruption et en se concentrant sur la redevabilité des magistrats. L'évolution vers l'appui budgétaire a été l'occasion d'intensifier le dialogue politique sur cette question à partir de 2018 mais présente des limites pour l'approche basée sur les droits et des risques au regard de la logique de décaissement du PIN. Sa valeur ajoutée pour la gestion du changement et l'appropriation reste à vérifier. La focalisation sur la justice étatique comme levier pour rétablir l'État de droit, le ciblage géographique et l'accent mis sur la justice pénale ont conduit à négliger les opportunités pour agir (i) sur les inégalités socioéconomiques et (ii) sur le cercle vicieux de l'insécurité et la fragilité étatique dans les régions délaissées. Il a manqué une stratégie de capitalisation et d'extension des innovations locales pour rapprocher la justice étatique des communautés, réduisant la capacité à agir vite en influençant directement les pratiques de justice des communautés et à prévenir les conflits et violations des droits humains que ces pratiques pouvaient entraîner.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 6.2 Les interventions dans le secteur de la justice ont été mises en œuvre conformément aux plans</p> <p>Les interventions prévues pour améliorer la performance et l'éthique des personnels judiciaires et pénitentiaires, pour relancer, rationaliser et spécialiser la chaîne pénale et pour renforcer la proximité de la justice pour les populations vulnérables ont été mises en œuvre à un niveau de qualité très satisfaisant et à un rythme plus soutenu après la phase de transition. Elles reflètent la capacité d'adaptation de l'UE, son niveau d'engagement dans le dialogue politique et dans l'accompagnement et l'écoute de ses partenaires institutionnels et de mise en œuvre. Les avancées sont moindres au niveau des capacités nationales de formation et de surveillance des droits humains, faute d'engagement politique pour le renforcement de l'ENAM et de la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et inexistantes concernant l'indépendance de la justice du fait de résistances politico-culturelles. La réduction des engagements budgétaires du gouvernement dans le secteur de la justice en 2019, alors que se mettait en place l'appui budgétaire, fait craindre un recul de la responsabilité gouvernementale, déjà limitée. La couverture géographique des interventions montre que, tant que les risques sécuritaires ne pourront être dépassés, le risque d'alimenter le ressenti de marginalisation des populations de l'est, comptant le plus grand nombre de victimes de crimes internationaux, et, dans une moindre mesure, du centre du pays, persiste, et avec lui la fragilité sociale du pays, propice à l'insécurité. Les quelques extensions au centre et à l'est ont été le fait des campagnes de sensibilisation par les organisations de la société civile et les radios communautaires, dont les stratégies seraient à réviser pour assurer l'assimilation des messages et pour ne laisser personne de côté.</p>	Plus que satisfaisante

Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 6.3 Le fonctionnement et la redevabilité du système judiciaire et pénitentiaire sont améliorés</p> <p>La mise en place des groupes de travail offre des opportunités pour renforcer la collaboration entre le ministère de la justice et des droits de l'homme, le barreau et la société civile dans la mise en œuvre de la politique sectorielle de la justice. Les activités judiciaires ont repris mais les disparités socioéconomiques entre les régions et dans la fourniture de services judiciaires aux populations s'alimentent mutuellement. L'équité du système requiert encore de compléter ou de réviser la législation en faveur des femmes et des enfants exposés aux accusations de sorcellerie et au travail forcé. Les améliorations apportées au niveau des infrastructures pénitentiaires ont été absorbées par les dysfonctionnements dans le suivi de la détention préventive et l'inapplication de peines alternatives. Les capacités d'inspection au sein de l'administration pénitentiaire ont manqué et apparaissent nécessaires pour accompagner la mise en œuvre de la stratégie de démillitarisation et assurer qu'elle s'accompagne d'une amélioration du traitement des détenus. L'École nationale de l'administration et des magistrats (ENAM) n'avait ni les ressources ni les capacités organisationnelles pour exploiter les plans de formation et les guides pratiques et permettre une extension des changements dans les savoirs et savoir-faire à l'échelle du système. L'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) a démontré sa capacité à assurer sa mission et pourrait contribuer à l'extension des effets des formations sur la pratique judiciaire, sous réserve du suivi de ses recommandations par le ministère de la justice et des droits de l'homme (MJDH) et le Conseil supérieur de la magistrature, qui reste une hypothèse à ce stade, et de l'intensification et extension d'initiatives au niveau décentralisé, telles que le cadre de concertation qui a prouvé son efficacité à Berberati.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 6.4 L'accessibilité des populations à une justice inclusive et protectrice des droits humains est améliorée</p> <p>Le redéploiement des services judiciaires a permis de rapprocher les lieux d'enregistrement des plaintes pour les populations de Bangui et de l'ouest du pays. De nombreux obstacles à l'accès des populations à ces services subsistent, en particulier pour les plus vulnérables. Ce sont les aides les plus ciblées et localisées qui ont généré les progrès les plus notables, plus spécifiquement pour les victimes de violence sexuelle basée sur le genre, pour les personnes déplacées internes concernant la protection de leurs droits au logement, à la terre et à la propriété, et pour les victimes de violations graves des droits humains via leur représentation devant la CPS et la Cour criminelle de Bangui. L'amélioration des connaissances sur les procédures de saisine des institutions judiciaires a nécessité un accompagnement de proximité pour garantir qu'elles soient suivies d'effet, dans le respect des limites de compétence des acteurs extrajudiciaires ou de la légalité des frais. Ce type d'accompagnement est resté très localisé, à Berberati et dans les localités du projet de promotion et de protection des droits au logement, à la terre et à la propriété. Les obstacles persistent: carences du système d'assistance judiciaire et de l'aide juridictionnelle, absence de mécanisme de protection des victimes, délais voire absence de rédaction des décisions judiciaires. Ainsi, la situation des femmes détenues reste préoccupante, mais aussi celle des femmes accusées de sorcellerie ou des mineurs en conflit avec la loi. Les solutions extrajudiciaires restent la voie de recours accessible aux plus vulnérables, et l'expérience des partenaires non gouvernementaux de l'UE a montré que leur articulation avec le système judiciaire peut assurer, dans ce contexte, une justice plus inclusive et protectrice des droits humains.</p>	Plus que satisfaisante

Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 6.5 Le système judiciaire contribue efficacement au règlement du contentieux des droits humains, des crimes internationaux et des violences sexuelles</p> <p>Les avancées dans le règlement du contentieux lié à la crise réalisée au cours de la période sont à mettre au crédit des juridictions ordinaires. Les leviers pour renforcer l'efficacité du système judiciaire en la matière et faire évoluer la perception de lenteur de la justice sont l'amélioration des compétences en techniques d'investigation, des mesures de protection des magistrats ou de mitigation des menaces et pressions politiques, des mesures d'accompagnement pour l'application de l'obligation de résidence des magistrats, l'engagement du bureau d'exécution des peines dans la surveillance de la notification des décisions judiciaires, l'engagement des avocats et OSC dans la communication aux victimes des avancées dans le traitement de leur dossier, l'extension des réhabilitations des établissements pénitentiaires (EP), et le lancement des audiences de la CPS. Le renforcement et l'extension des capacités de sensibilisation et d'investigation de l'Unité mixte d'intervention rapide et de répression (UMIRR) risquent de produire des effets négatifs sur l'engagement des populations dans les poursuites des auteurs de violences sexuelles si des solutions ne sont pas mises en place pour renforcer l'engagement des parquets ordinaires et spécial dans l'instruction de ces dossiers. L'absence de poursuites des autorités étatiques impliquées dans des violations de droits humains, ou l'absence de visibilité des poursuites de forces internationales impliquées dans des abus sexuels, contribuent à la persistance du sentiment d'impunité et de partialité de la justice. La concentration des poursuites et des sessions criminelles dans les préfectures de l'ouest constitue également un risque à cet égard, compte tenu de la répartition de la Séléka et des anti-Balaka sur le territoire.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 6.6 Les choix des partenaires et des modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats dans le contexte et l'appropriation des innovations et des nouvelles normes de régulation des rapports sociaux par le pays</p> <p>Les modalités de mise en œuvre des ONG partenaires ont été les plus propices à l'appropriation de nouvelles pratiques de justice, avec un degré de responsabilisation des autorités politico-administratives propice à la pérennisation des changements introduits. Les effets des innovations stratégiques et politiques introduites au niveau central restent dépendants de l'assistance technique et tardent à se faire sentir à la base du système. Il est trop tôt pour mesurer leur pérennité. Le choix de l'appui budgétaire pour en renforcer l'appropriation et en garantir l'application est pertinent sous réserve du maintien des assistances techniques aux ministères et de leur convergence pour bien accompagner la coordination interinstitutionnelle. Cette convergence s'avère également nécessaire pour permettre l'intensification et l'extension des effets des interventions des ONG au niveau local.</p>	Indicative mais non concluante
<p>CJ 6.7 L'UE a suivi une approche intégrée en tirant parti des synergies entre ses interventions et de sa valeur ajoutée dans sa coordination avec les autres acteurs du secteur de la justice, dans une perspective de renforcement des capacités de résilience du pays</p> <p>Quasi inexistantes en 2015, les synergies entre les interventions et instruments de l'UE ont progressivement été développées. La DUE a joué un rôle central dans la synchronisation des instruments pour assurer la continuité des appuis institutionnels depuis l'UE-RESEJEP jusqu'à un engagement plus structurel et intégré (appui budgétaire), complémentaire des missions EUTM et EUAM, et adresser les défis majeurs de la</p>	Plus que satisfaisante

Réponses résumées aux CJ

Qualité de la preuve

consolidation de la paix et de la consolidation de l'État. Les effets de ces synergies ont été limités par les faibles capacités opérationnelles des institutions partenaires. L'appui budgétaire pourrait permettre de relever ce défi, sous réserve d'une meilleure synchronisation entre les planifications des partenaires techniques et financiers (PTF) et d'une coordination opérationnelle efficace, qui a manqué faute d'être formalisée et en l'absence de direction de la part de l'État. L'adoption de la politique sectorielle de la justice et le recentrage de l'UE sur des appuis de back-office a permis de clarifier la division du travail et probablement atténué le conflit de leadership entre l'UE, l'ONU et les États-Unis sur les appuis institutionnels stratégiques. Ce positionnement de l'UE, quoique risqué, lui donne un avantage comparatif et génère une valeur ajoutée incontestable pour la matérialisation des objectifs de l'ensemble des PTF du secteur de la justice. Les risques résultant des interdépendances entre les objectifs de lutte contre l'impunité, de consolidation de la paix et de désarmement des groupes armés nécessitent également un engagement plus formalisé dans l'opérationnalisation du nexus humanitaire-développement-paix.

Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>6.1.1. Existence et prise en compte d'analyses complètes et actualisées du conflit, de la gouvernance et des risques induits par les interactions entre les interventions et le contexte régional et national, et préconisation de scénarii différents en fonction de l'évolution du conflit</p> <p>La sensibilité de la stratégie au conflit se reflète dans les priorités thématiques et l'approche basée sur les droits, mais a été contrariée par les priorités de ciblage géographique, le peu d'interactions avec les détenteurs d'influence sur l'accès à la justice et les manquements dans la gestion des risques liés à l'opérationnalisation de la CPS.</p>	Forte
<p>6.1.2. Existence et prise en compte d'évaluations des besoins, d'analyses de genre et des capacités d'absorption nationales</p> <p>L'UE a été attentive aux fragilités du système et aux besoins des acteurs mais la priorité accordée à la justice pénale étatique a limité la sensibilité au genre de la stratégie. Le passage à l'appui budgétaire en fin de programmation apparaît risqué au regard des capacités d'absorption.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.1.3. Alignement avec les politiques et stratégies sectorielles gouvernementales et avec les systèmes nationaux</p> <p>La stratégie de l'UE était alignée avec les objectifs de réforme de la justice et de lutte contre l'impunité du RCPCA, et a intégré les changements introduits par l'APPR et la politique sectorielle de la justice.</p>	Forte
<p>6.1.4. Capitalisation des leçons apprises et des évaluations dans la définition des priorités et des modalités d'intervention</p> <p>Les efforts de capitalisation sont notables au niveau des appuis institutionnels et des appuis aux juridictions ordinaires, mais insuffisants au niveau de l'appui à la Cour pénale spéciale pour limiter les risques et renforcer son ancrage national, et plus généralement sur les leviers de l'appropriation.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.1.5. Adéquation des interventions choisies pour l'atteinte des objectifs stratégiques et opportunités saisies au cours de la période pour maximiser les impacts positifs sur la prévention des conflits et la restauration de l'État de droit</p> <p>L'UE a travaillé sur la fragilité institutionnelle du secteur judiciaire mais l'ampleur des besoins et les contraintes sécuritaires nécessitaient d'agir sur d'autres leviers — visibilité, communication pour le changement de comportement (CCC), mécanismes alternatifs de résolution des conflits — pour renforcer la proximité de la justice et limiter les risques de récurrence de la crise.</p>	Forte

Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>6.2.1. Degré de réalisation des activités prévues par les interventions</p> <p>Le degré de réalisation des interventions de l'UE se reflète dans les extraits générés dans presque tous les domaines attendus. Les activités qui ont le moins ou pas progressé concernent l'indépendance du pouvoir judiciaire, les capacités nationales de formation et de surveillance des droits humains, l'institutionnalisation de mécanismes de proximité de la justice, et l'extension des acquis de la Cour pénale spéciale.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.2.2. Qualité des interventions</p> <p>Les bénéficiaires des institutions et de la société civile sont satisfaits des apports de l'UE et de ses ONG partenaires. Plusieurs bonnes pratiques de formation et de sensibilisation méritent d'être capitalisées et étendues, avec quelques ajustements, notamment pour ajuster les formations aux spécificités des fonctions dans la magistrature et améliorer l'assimilation des messages par les populations vulnérables.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.2.3. Évolution des moyens financiers et humains alloués au secteur de la justice et cohérence avec les besoins de fonctionnement et de redéploiement de ses institutions</p> <p>Les allocations budgétaires au ministère de la justice et des droits de l'homme ont chuté à 1,25 % du budget de l'État en 2019, alors que l'UE s'engageait dans le contrat de performance et réforme sectorielle et négociait son appui budgétaire. Les ressources humaines et financières étaient incompatibles avec les besoins de fonctionnement des juridictions et pour assurer des conditions de détention dignes. L'augmentation du nombre de magistrat.es est due exclusivement à l'UE-RESEJEP.</p>	Indicative mais non concluante
<p>6.2.4. Obstacles rencontrés dans la mise en œuvre, facteurs explicatifs et capacités d'anticipation et d'adaptation (UE) aux facteurs contraignant la réalisation des activités au cours de la période</p> <p>Le contexte institutionnel et sécuritaire fut défavorable au dialogue politique et au déploiement des activités pendant la période 2014-2016. La DUE a surmonté certains obstacles en approfondissant son dialogue politique, en activant des leviers qui rencontraient le moins de résistance, et en maintenant une relation de proximité avec ses partenaires propice à l'adaptation des programmations.</p>	Forte
<p>6.3.1. Évolution des capacités de formulation et pilotage de politiques et stratégies sectorielles équitables par le MJDH et ses directions</p> <p>Les appuis de l'UE à l'IGSJ ont permis de renforcer ses capacités de suivi. L'adoption de la politique sectorielle de la justice et la formalisation de la coordination devraient permettre au MJDH de progresser à l'avenir dans le pilotage et l'exécution des stratégies et de la politique sectorielles.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.3.2. Efficacité des mesures instaurées pour renforcer l'équité et l'efficacité des services judiciaires et pénitentiaires dans les zones d'intervention directe et dans le pays</p> <p>Les effets des appuis de l'UE sur la relance des audiences et des missions d'inspection, le suivi de la surpopulation carcérale, la séparation des femmes et mineurs détenu.es, la reprise des activités du tribunal pour enfants de Bangui et l'extension des capacités de sensibilisation et de poursuites des violences sexuelles basées sur le genre ont eu une portée limitée du fait de l'absentéisme, du manque de moyens de</p>	Indicative mais non concluante

Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
fonctionnement des juridictions, de l'absence de suites aux rapports d'inspection et des carences dans le cadre légal de protection des droits des femmes et des enfants.	
<p>6.3.3. Efficacité des mesures instaurées pour renforcer l'impartialité et la redevabilité des magistrats et magistrates et l'éthique des personnels judiciaires et pénitentiaires dans les zones d'intervention directe et dans le pays</p> <p>Les innovations les plus efficaces ont été les appuis localisés à la concertation entre les autorités judiciaires et administratives, les OSC et les représentants des communautés (Berberati). Les effets des formations sur la responsabilité des magistrats sont limités par les fragilités statutaires et disciplinaires. Les délais et la proportion de la détention préventive, et la violence à l'égard des détenus, n'ont pas diminué.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.3.4. Progrès réalisés dans la performance et la redevabilité du système dans les zones d'intervention directe et dans le pays</p> <p>La reprise des activités judiciaires, bien que localisée et à un rythme minimal, a amélioré la perception du fonctionnement de la justice par la population. Les délais de traitement des dossiers de justice civile ont diminué, le taux de jugement des personnes en détention préventive a triplé, sans effet toutefois sur les taux de surpopulation carcérale. La convergence des appuis aux niveaux central et décentralisé semble incontournable pour renforcer la redevabilité.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.4.1. Évolution dans l'accès au droit des populations — femmes, enfants, populations autochtones, populations déplacées et retournées, détenues — dans les régions d'intervention et dans le pays</p> <p>Les connaissances des populations, y compris détenues, de Bangui, de l'ouest et du centre du pays sur les compétences des acteurs de la justice, les procédures judiciaires et certaines thématiques — droit de la famille, violence basée sur le genre, droits au logement, à la terre et à la propriété — ont été améliorées. Forte valeur ajoutée des appuis de proximité pour améliorer la collaboration entre acteurs judiciaires et extrajudiciaires, et des réhabilitations des tribunaux de grande instance (TGI) pour l'accueil des victimes.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.4.2. Évolution de la couverture territoriale des services de justice dans les régions d'intervention directe et dans le pays</p> <p>Soixante-quatre pour cent des TGI réhabilités avaient repris des audiences fin 2019 dans l'agglomération de Bangui et dans le sud-ouest du pays.</p>	Forte
<p>6.4.3. Évolution de l'accès aux services d'assistance judiciaire dans les régions d'intervention directe et dans le pays</p> <p>Des victimes de crimes internationaux ont bénéficié d'une assistance judiciaire et ont été représentées dans les quelques affaires traitées par la CPS et la Cour criminelle de Bangui. Le manque d'avocats et les limites légales et dysfonctionnements de l'aide juridictionnelle continuent de limiter l'assistance judiciaire aux plus vulnérables, notamment les mineurs en conflit avec la loi et les détenues.</p>	Indicative mais non concluante
<p>6.4.4. Progrès réalisés dans l'accès des femmes, des enfants, des mineurs en conflit avec la loi et des groupes vulnérables à la justice dans les zones d'intervention directe et dans le pays</p>	Indicative mais non concluante

Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>Les actions de proximité soutenues par l'UE ont permis des avancées dans le réfèrement des dossiers aux institutions compétentes et le respect de la légalité des procédures d'enquêtes et d'instruction, y compris pour les victimes de violence sexuelle basée sur le genre et de violations graves des droits humains liées au conflit, et les personnes déplacées internes dans l'exercice de leurs droits au logement, à la terre et à la propriété. Le recours des personnes vulnérables à des solutions judiciaires reste entravé par les carences dans l'aide juridictionnelle, le manque de réactivité du système judiciaire, et l'absence de mécanisme de protection.</p>	
<p>6.5.1. Évolution de l'engagement des populations</p> <p>Les solutions extrajudiciaires restent le premier recours pour des crimes de droit commun, y compris le viol et la violence conjugale. Toutefois, les efforts déployés dans les campagnes de sensibilisation et le développement des capacités de la CPS, la mobilisation des autorités locales, des OSC et des avocats ont montré leur efficacité pour favoriser l'engagement des populations dans les poursuites criminelles.</p>	Indicative mais non concluante
<p>6.5.2. Portée et efficacité des mécanismes de coopération entre les juridictions nationales et la CPS</p> <p>Quatre dossiers ont été transférés depuis les Cours d'appel (CA) de Bangui et de Bouar vers la CPS et 3 dossiers ont été renvoyés par la CPS devant les juridictions ordinaires. Les dossiers de violences sexuelles liées au conflit restent en suspens faute de coopération entre l'Unité spéciale de police judiciaire (USPJ) et l'UMIRR.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.5.3. Évolution de l'existence et du fonctionnement de la chaîne pénale dans les régions d'intervention directe et dans le pays</p> <p>La chaîne pénale est fonctionnelle à Bangui, à Berberati et à Bouar. Les goulots d'étranglement sont liés aux faibles capacités d'investigation, y compris de l'UMIRR, de coordination entre l'administration pénitentiaire et les parquets et entre l'UMIRR, les parquets et la CPS, et de surveillance des EP. Trente pour cent des dossiers de la CPS sont en cours d'investigation. Vingt procédures criminelles de droit commun ont abouti au niveau des juridictions ordinaires. Deux affaires impliquant 181 membres de groupes armés ont été jugées par les CA de Bangui et de Bouar.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.5.4. Progrès réalisés dans le règlement du contentieux des droits humains, des crimes internationaux et des violences sexuelles</p> <p>Les progrès les plus notables sont relatifs à la protection des victimes et témoins de crimes internationaux (CPS), à l'équité des procédures et au souci de réparation aux victimes devant les CA de Bangui et de Bouar. Les défis à l'opérationnalisation de la CPS, les menaces et pressions politiques sur les magistrats, les faiblesses dans la documentation des preuves, les manquements dans la notification des décisions judiciaires et la surpopulation carcérale, appellent à une approche plus pragmatique des priorités stratégiques et opérationnelles.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.6.1. Capacités à adresser les problèmes structurels et les risques qui pèsent sur la pérennisation</p> <p>Les partenaires de l'UE ont démontré leur capacité à s'appuyer sur les expertises nationales, à mobiliser et impliquer les autorités et à adapter leurs modalités de gouvernance des projets et partenariats locaux à la dynamique de conflit. L'approche de proximité, inclusive d'une diversité de détenteurs d'influence sur la justice et centrée sur les bénéficiaires s'est avérée une valeur ajoutée des ONG internationales. L'expérience de l'UE avec le PNUD fait exception. L'intégration de l'agenda Femmes Paix Sécurité a été marginal.</p>	Plus que satisfaisante

Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>6.6.2. Capacités d'anticipation et d'adaptation aux changements des partenaires de mise en œuvre</p> <p>Les ONG internationales ont tiré parti des opportunités offertes par l'IcSP et le Fonds Békou pour assurer l'adaptation de leurs modalités d'intervention aux risques. Les faiblesses du système de suivi-évaluation et de réalisation de rapports du PNUD ont nui à la prise de décisions et à la flexibilité dans le pilotage du projet.</p>	Indicative mais non concluante
<p>6.6.3. Niveau atteint en matière d'apprentissage et de responsabilisation des partenaires nationaux</p> <p>L'approche pratique des formations, l'approche systémique et l'accompagnement de proximité des interventions au niveau local et de l'assistance technique au niveau central ont permis l'appropriation de certains concepts ainsi que des changements dans les pratiques et la responsabilisation des autorités. Des résistances au niveau central en limitent l'extension, tandis que la concrétisation des changements résultant des innovations institutionnelles se fait attendre.</p>	Indicative mais non concluante
<p>6.7.1. Implication et rôle de l'UE dans la coordination sectorielle</p> <p>Le rôle central de la Délégation dans la synchronisation des instruments et pour assurer une approche intégrée de l'appui budgétaire, ainsi que la complémentarité entre les interventions, les missions EUTM et EUAM et enfin l'appui budgétaire ont permis d'évoluer vers une approche plus intégrée des appuis aux fonctions régaliennes — justice, sécurité intérieure, finances publiques — visant à étendre ses effets sur la gouvernance financière.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.7.2. Synergies développées entre les interventions et les missions de l'UE pour améliorer la gouvernance du secteur de la justice, favoriser l'accès des populations marginalisées à la justice et la répression des violations des droits humains</p> <p>Les synergies entre les interventions de l'UE-RESEJEP, de l'IcSP, du fonds Békou, et de l'IED droits humains ont favorisé l'accès à la justice, le dialogue entre les acteurs judiciaires et la société civile et la continuité des appuis institutionnels, tout en s'appuyant sur l'IFS/IcSP pour adresser les défis de la proximité des acteurs judiciaires et de la sécurité, et de la lutte contre l'impunité. Les interventions de l'UE pour la promotion des droits aux LTP au niveau communautaire (IcSP) n'ont pas trouvé de contrepartie au niveau du FED et de la ligne IED droits humains pour étendre et institutionnaliser les effets.</p>	Plus que satisfaisante
<p>6.7.3. Degré d'harmonisation et de complémentarité avec les autres acteurs, y compris les États membres et la MINUSCA</p> <p>Les analyses et objectifs des PTF convergeaient, ce qui a permis la continuité et l'extension des interventions, avec la France (audiences foraines), l'UNICEF (accès des personnes vulnérables à la justice) et la MINUSCA (statistiques judiciaires), voire d'institutionnaliser certains changements initiés par l'UE-RESEJEP (France — déontologie des magistrats). Le peu de progrès dans l'institutionnalisation de l'assistance judiciaire, le développement institutionnel de l'ENAM et la coopération entre la CPS et les juridictions ordinaires révèle des gaps dans l'harmonisation des analyses et la division du travail.</p>	Forte
<p>6.7.4. Prévention des incohérences et des impacts négatifs d'un domaine sur l'autre</p>	Forte

Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>Les frustrations liées aux retards de la CPS dans le lancement des procès ont conduit à un certain désintéressement de la population qui risque de s'étendre à toute nouvelle initiative de justice transitionnelle. Le risque d'absorption des quelques avocats centrafricains pour assurer la représentation des victimes devant la CPS pèse sur l'accès à la justice devant les juridictions ordinaires. Les nombreux défis de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux, une certaine ambiguïté de l'APPR et la position de l'UA ont répandu la crainte de solutions d'amnistie, qui compromettraient la crédibilité du système judiciaire. Les lenteurs dans le processus de désarmement des groupes armés ralentissent la lutte contre l'impunité.</p>	

QE 7 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé l'État à améliorer la santé de la population grâce à un système de santé plus performant et la réhabilitation des infrastructures d'eau et assainissement?	
Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 7.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse du contexte et en veillant à ne pas nuire</p> <p>Les interventions du Fonds Bêkou, résultat d'une transition de l'urgence au développement, se sont basées sur des analyses initiales effectuées dans un contexte humanitaire et visant donc à répondre aux besoins urgents des populations où l'Etat n'était pas présent ou était présent sous forme embryonnaire, tout en tenant compte de l'évolution du conflit. Avec le temps, et surtout avec le programme Santé III, l'appui à la santé s'est de plus en plus focalisé sur les besoins en matière de renforcement des capacités du système de santé, s'alignant aux stratégies du pays et en contribuant à les forger.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 7.2 Les interventions sur la santé ont été mises en œuvre conformément aux plans</p> <p>Les activités ont été mises en œuvre mais ont été confrontées à de nombreux d'obstacles liés au manque de collaboration et de coordination à l'intérieur du système de santé, ainsi qu'à des défis sécuritaires importants dans certaines zones du pays. Les objectifs des prestations de santé des FOSA ont été partiellement atteints. Les objectifs de financement du système de santé par le budget de l'État par le décaissement de la tranche variable de l'appui budgétaire ont également été partiellement atteints.</p>	Indicative mais non concluante
<p>CJ 7.3 L'accessibilité et la qualité des services de santé sont améliorées</p> <p>Le Fonds Bêkou a contribué à améliorer l'accessibilité des services, tant au niveau de la couverture territoriale (rétablissement des services de santé pour plus de 30 % de la population et augmentation de la population couverte de 25 % entre 2015 et 2018) qu'au niveau de l'accessibilité financière (le taux de gratuité a augmenté de 35 % en 2015 à 51 % en 2018). On ne peut pour l'instant observer une amélioration significative de la qualité des soins.</p>	Indicative mais non concluante
<p>CJ 7.4 La gouvernance des institutions du secteur de la santé est améliorée</p> <p>Les interventions ont entraîné des progrès dans des aspects importants de la gouvernance de la santé, tels que la définition de politiques sectorielles (y compris dans des secteurs cruciaux comme la gestion des médicaments), l'activation embryonnaire du réseau des districts sanitaires et l'établissement d'un système national d'information sanitaire (SNIS). Par contre, la gestion des ressources humaines, qui a une influence importante dans la bonne gouvernance du secteur, n'a pas été sensiblement affectée, soit parce que les instruments mis en place, notamment la FBP, n'ont pas été encore été mis en œuvre de manière systématique; soit parce que ces mêmes instruments ne peuvent pas se substituer à une stratégie de changement culturel visant à renforcer la redevabilité envers les populations et l'éthique de travail du personnel de la santé, qui manquent cruellement.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 7.5 L'approvisionnement en eau et l'assainissement sont améliorés (milieu urbain)</p>	Faible

QE 7 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé l'État à améliorer la santé de la population grâce à un système de santé plus performant et la réhabilitation des infrastructures d'eau et assainissement?	
Vu le manque de preuve suffisamment spécifique sur l'eau et l'assainissement en milieu urbain, ce critère de jugement n'a pas été appliqué. Les questions de l'eau et de l'assainissement sont traitées globalement sous la QE9.	
<p>CJ 7.6 Le choix des partenaires et les modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats et l'appropriation par le pays</p> <p>L'engagement, dans le Fond Bêkou, d'ONG dont une partie spécialisée dans l'appui humanitaire a favorisé une continuité des interventions dans l'esprit LRRD (<i>Linking Relief, Rehabilitation and Development</i>) et une couverture du terrain et a apporté des capacités logistiques importantes, mais n'a pas forcément favorisé l'appropriation par les instances décentralisées du ministère de la santé et de la population (MSP). D'autres partenaires avec une expertise plus orientée vers le développement et plus enclins à un rôle de financement/achat de services et de renforcement des capacités ont été engagés pour des actions horizontales et de formation/coaching; la réussite du nouvel ensemble de partenaires est encore à tester. Au niveau central, l'assistance technique du Fonds Bêkou a contribué au renforcement de la communication entre les partenaires de la santé et le MSP, ce qui permet aussi au ministre d'exercer un plus fort contrôle stratégique sur les développements du secteur. Par contre, l'inclusion d'indicateurs de tranche variable liés au financement de la santé dans l'appui budgétaire n'a pas favorisé l'appropriation par le MSP, étant donné le rôle intermédiaire du ministère des finances dans l'allocation des ressources.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 7.7 L'UE a adopté des mécanismes concrets de coordination i) entre ses services ii) avec les États membres iii) avec les autres acteurs internationaux au sujet de la santé, tout en valorisant sa valeur ajoutée et l'approche intégrée (humanitaire/sécurité/développement)</p> <p>La coordination a été bonne entre la DG ECHO et DG INTPA, avec les réunions de pré-programmation, de programmation, avec les équipes pays et, localement, la réunion de la section de coopération avec participation de l'antenne ECHO, qui ont permis de coordonner la division territoriale entre Fonds Bêkou et ECHO entre autres; les réunions du <i>Senior Management Team</i> avec la cheffe de Délégation ont favorisé la coordination sur le contexte sécuritaire. La coordination avec les États membres se fait dans le contexte du conseil d'administration du Fonds Bêkou, ainsi que dans des occasions ponctuelles comme le processus d'élaboration de la Stratégie conjointe et a produit quelques résultats, par exemple la coordination avec l'Italie, mais pas une véritable division du travail. La coordination partenariale plus large se fait dans le contexte du Cadre de concertation stratégique du secteur de la santé (CCSSS) auprès du MSP, où elle se limite souvent au partage d'information. L'UE y a participé mais n'a pas valorisé sa présence, par exemple avec une expertise médicale dédiée, qui s'est matérialisée seulement dans la dernière partie de la période d'évaluation.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 7.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse du contexte et en veillant à ne pas nuire	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve

QE 7 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé l'État à améliorer la santé de la population grâce à un système de santé plus performant et la réhabilitation des infrastructures d'eau et assainissement?	
<p>7.1.1. Existence d'analyses préalables aux interventions des risques liés au conflit et préconisation de scénarios différents en fonction de l'évolution du conflit</p> <p>Les programmes Santé du Fonds Békou ont reposé sur une analyse des risques liés au conflit et une analyse du contexte détaillée. Des mesures de mitigation ont été envisagées et on a prévu de pouvoir réorienter les activités si nécessaires à l'atteinte des objectifs. Les risques de nuire avec le projet n'ont pas été analysés.</p>	Plus que satisfaisante
<p>7.1.2. Existence d'analyses des besoins et leur utilisation dans la priorisation et la formulation des interventions</p> <p>Les projets examinés présentent une analyse des besoins initiaux pertinente. L'identification des zones d'intervention (Bangui, Lobaye, Mambere-Kadei, Haute Kotto, Vakaga), s'est basée sur des critères établis par le <i>Cluster</i> Santé: la présence de déplacés ou d'enclaves, ou de zones de retour probables des déplacés; la faible proportion des structures de santé fonctionnelles et de centres de vaccination; l'existence de risques élevés d'incidents sécuritaires avec conséquences humanitaires importantes; l'existence de risque élevé de flambées épidémiques.</p>	Plus que satisfaisante
<p>7.1.3. Alignement avec les stratégies sectorielles gouvernementales</p> <p>Les interventions se sont alignées avec les différents plans sectoriels (Plan de transition du secteur de la santé 2014-2017 et Plan intérimaire du secteur de la santé 2018-2019) et avec les objectifs nationaux relatif à l'augmentation de l'offre de soins et à l'amélioration du rôle de chef de file et de la bonne gouvernance dans la santé au niveau central et périphérique.</p>	Plus que satisfaisante
<p>7.1.4. Utilisation des leçons apprises et des évaluations dans la définition des priorités et dans la formulation des interventions</p> <p>Dans la formulation du programme Santé III, les recommandations de l'évaluation des programmes Santé I et II ont été prises en compte. En particulier, on peut noter une forte attention portée à l'appropriation nationale et au renforcement de la gouvernance du système de santé. L'harmonisation des approches est promue à tous les niveaux, et il est considéré important d'accorder le processus d'appropriation et d'intégration avec les conditions locales de chaque district sanitaire et de chaque FOSA.</p>	Plus que satisfaisante
<p>7.1.5. Adéquation des activités choisies pour l'atteinte des objectifs</p> <p>Les mécanismes et les stratégies adoptés, centrés sur le renforcement des équipes centrales de district et des comités de gestion des FOSA, en vue d'une augmentation quantitative et qualitative des prestations, sont pertinentes et adéquates par rapport aux objectifs. Toutefois, on a manqué de stratégies efficaces de motivation et d'incitation du personnel et de création de mécanismes de redevabilité sociale (par exemple, avec des campagnes de sensibilisation et des formes de contrôle de la société civile sur l'application de la gratuité ciblée). Les incertitudes et divergences entre les PTF sur la gratuité et sur le financement basé sur la performance n'ont pas aidé à développer des stratégies motivationnelles cohérentes. Ces divergences se sont réduites dans la dernière partie de la période d'évaluation.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 7.2 Les interventions sur la santé ont été mises en œuvre conformément aux plans	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve

QE 7 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé l'État à améliorer la santé de la population grâce à un système de santé plus performant et la réhabilitation des infrastructures d'eau et assainissement?	
<p>7.2.1. Degré de réalisation des activités prévues par les interventions</p> <p>Les activités prévues ont été mise en œuvre à l'exception de certaines composantes de l'assistance technique du programme Santé 1 et 2, suite à des incompréhensions entre l'AT et le ministère, et du programme de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), principalement pour des raisons de sécurité. Toutefois, les données des programmes Santé 1 et 2 montrent que plusieurs objectifs n'ont pas été atteints dans les deux phases. Pour le programme Santé 3, des incongruences ont été notées par l'AT entre rapports et réalisations sur le terrain.</p>	Indicative mais non concluante
<p>7.2.2. Allocation du budget gouvernemental (appui budgétaire)</p> <p>Ce n'est qu'à partir de 2019 que des indicateurs de tranche variable de l'appui budgétaire ont été introduits pour la santé, et le résultat initial a été partiellement positif. L'objectif d'au moins 12 % de taux de dotation pour la santé dans la loi des finances de 2019 n'a pas été atteint. Par contre, l'objectif de consommation du crédit (50 %) a été atteint et même excédé (80 %). Pour cette raison, seul 50 % de la tranche variable a été décaissé.</p>	Forte
<p>7.2.3. Obstacles rencontrés dans la mise en œuvre et facteurs explicatifs</p> <p>La mise en œuvre des interventions a été confrontée à de nombreuses difficultés, à savoir, entre autres: la fragmentation et le manque de coordination entre les niveaux du système sanitaire; les ruptures de stock et les problèmes et retards dans le processus d'approvisionnement des médicaments et du matériel; l'insuffisance des ressources humaines qualifiées et le manque de collaboration/de fonctionnalité des équipes-cadres de district (ECD) chargées de les identifier; les faibles capacités ou l'inactivité des comités de gestion (COGES). Au niveau central, le fonctionnement des organes de coordination n'a de même pas été toujours efficient et des tensions ont été parfois observées entre l'assistance technique et le ministère.</p>	Plus que satisfaisante
<p>7.2.4. Couverture et qualité des formations réalisées et des livrables produits (manuels, lignes directrices, etc.)</p> <p>Des formations ont été effectuées dans toutes les zones d'intervention du Fonds Békou, et la « formation sur le tas » a évité les risques d'exclusion qui existent avec les formations centralisées dans la capitale. Nous ne disposons pas d'assez de preuves pour juger de la qualité mais des observations anecdotiques semblent indiquer que les protocoles nationaux ont été respectés et que des adaptations aux conditions locales ont été effectuées.</p>	Faible
<p>7.2.5. Qualité des interventions infrastructurelles (santé, eau & assainissement)</p> <p>Les preuves récoltées ne permettent pas d'apporter une réponse sur cet indicateur.</p>	Faible
CJ 7.3 L'accessibilité et la qualité des services de santé sont améliorées	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
7.3.1. Évolution de la population couverte par les services de santé (FOSA) dans les régions d'intervention directe et dans le pays	Plus que satisfaisante

QE 7 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé l'État à améliorer la santé de la population grâce à un système de santé plus performant et la réhabilitation des infrastructures d'eau et assainissement?	
Lors de la crise de 2013, une grande partie des structures sanitaires du pays avaient été pillées et détruites. À partir de 2015, les interventions financées par le Fonds Békou, qui prennent en charge la quasi-totalité du budget des formations sanitaires dans les zones d'intervention, ont rétabli les services de santé dans un territoire hébergeant plus de 30 % de la population. Le programme Santé du Fonds Békou, en augmentant la couverture du nombre de FOSA de 60 %, a permis d'augmenter la population couverte de 25 % entre 2015 et 2018.	
<p>7.3.2. Évolution de la proportion de personnes ayant bénéficié effectivement de la gratuité complète ou partielle des services de santé dans les régions d'intervention directe et dans le pays</p> <p>En subsidiant les formations sanitaires (FOSA), le Fonds Békou a permis à une plus large partie de la population d'obtenir des prestations gratuites (les gratuits ont augmentées de 35 % en 2015 à 51 % en 2018).</p>	Plus que satisfaisante
<p>7.3.3. Rapport entre le personnel de santé qualifié (médecins, infirmiers, maïeuticiens, aides-soignants) et la population du district sanitaire dans les régions d'intervention directe et dans le pays</p> <p>Avec 7,3 professionnels de santé pour 10 000 habitants en 2018, et une distribution inégale entre la région de Bangui et les autres régions, les ressources humaines qualifiées restent inadéquates par rapport aux normes de l'OMS. Les données des enquêtes HeRAMS (<i>Health Resource Availability System</i>) 2016 et 2018 de l'OMS ne sont pas comparables et ne permettent pas une appréciation satisfaisante de l'évolution de cet indicateur.</p>	Faible
<p>7.3.4. Evolution de l'accès aux médicaments</p> <p>Les ONG financées par le Fonds Békou ont assuré l'approvisionnement en médicaments des FOSA en l'absence d'une centrale nationale d'achat. Néanmoins, la disponibilité des médicaments essentiels dans les FOSA reste fortement déficitaire, même dans les zones sécurisées du pays (en moyenne, 27 % de chacun des médicaments essentiels sont disponibles dans les FOSA des régions 1,2 et 7 en 2019).</p>	Plus que satisfaisante
<p>7.3.5. Évolution de la couverture vaccinale dans les régions d'intervention directe et dans le pays</p> <p>L'évolution de la couverture vaccinale dans le pays a été positive pendant la période d'évaluation et les interventions du Fonds Békou y ont contribué. Il y a néanmoins des réserves sur la qualité des données relatives à la couverture vaccinale.</p>	Indicative mais non concluante
<p>7.3.6. Évolution de la prévalence contraceptive dans les régions d'intervention directe et dans le pays</p> <p>Il n'est pas possible d'apprécier l'évolution de cet indicateur. Les dernières données sur la prévalence contraceptive datent de 2010. La prévalence contraceptive moderne était de 9,3 % en 2010 (source: enquête à indicateurs multiples MICS) avec des fortes différences régionales (de 30 % à Bangui à 1 % dans la Basse-Kotto). Les données plus récentes permettent seulement d'apprécier la présence des services de planification familiale. En se limitant aux zones sécurisées, 64 % des formations sanitaires offrent des services de planification familiale; l'offre est bonne (80 %) en région 2 mais seulement passable en région 1 (52 %) et en région 7 (58 %).</p>	Faible

QE 7 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé l'État à améliorer la santé de la population grâce à un système de santé plus performant et la réhabilitation des infrastructures d'eau et assainissement?	
<p>7.3.7. Évolution du pourcentage d'accouchements professionnellement assistés dans les régions d'intervention directe et dans le pays</p> <p>D'après l'évaluation de la disponibilité et de la capacité opérationnelle des services (SARA) de 2019 dans les zones sécurisées, l'offre de services d'accouchement assisté est bonne dans les régions 1 et 2 (83 % et 87 % respectivement de FOSA qui offrent le service) et moins bonne en région 7 (39 % des FOSA). Le dépassement des cibles d'accouchements professionnellement assistés dans le programme Santé 1 et les données sur l'évolution de cette pratique dans les FOSA qui adoptent le FBP pourraient suggérer une évolution positive de cet indicateur, au moins jusqu'à 2017 et dans les zones concernées par ces interventions.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 7.4 La gouvernance des institutions du secteur de la santé est améliorée	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>7.4.1. Progrès dans l'habilité de produire des stratégies et des plans sectoriels qui réduisent la fragmentation du système de santé</p> <p>Il y a eu un clair progrès dans la production de politiques et plans sectoriels, surtout avec l'arrivée du nouveau ministre en 2018 grâce à l'activation d'un dispositif de pilotage dans le cadre de la coordination partenariale. L'assistance technique du programme Santé du Fonds Bêkou a joué un rôle important dans l'animation de ce dispositif en appui au ministre.</p>	Plus que satisfaisante
<p>7.4.2. Progrès dans la gestion des ressources humaines et développement d'une stratégie intégrée de rétention et de motivation du personnel de santé</p> <p>Les interventions n'ont pas encore eu un effet visible sur la gestion des ressources humaines par le MSP. Le programme Santé 3 a accentué l'attention sur cet aspect, mais les résultats sont encore à venir.</p>	Plus que satisfaisante
<p>7.4.3. Progrès dans l'établissement d'un système de statistique du secteur; notamment «DHIS-2»</p> <p>Des progrès ont été réalisés dans le développement du Système national d'information sanitaire (SNIS), avec l'élaboration d'une feuille de route et la constitution d'un groupe de travail technique au sein du MSP qui a travaillé sur les indicateurs.</p>	Plus que satisfaisante
<p>7.4.4. Progrès dans l'établissement du système de financement basé sur la performance</p> <p>La contribution de l'UE à l'établissement du FBP a été limitée mais s'est renforcée récemment avec le programme Santé 3.</p>	Indicative mais non concluante
<p>7.4.5. Progrès dans l'établissement des districts sanitaires et des comités de gestion des formation sanitaires (FOSA)</p> <p>L'appui du Fonds Bêkou a été décisif pour réanimer les FOSA et activer les districts sanitaires, qui maintenant existent sur l'ensemble du territoire et exercent des fonctions de supervision; néanmoins, la gestion des districts présente encore des faiblesses. Les interventions de renforcement des capacités n'ont pas vraiment résolu les problèmes de fond de motivation et de redevabilité du personnel de la santé.</p>	Plus que satisfaisante
<p>7.4.6. Progrès dans la capacité de gestion de l'achat et de la distribution des médicaments essentiels</p>	Plus que satisfaisante

QE 7 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé l'État à améliorer la santé de la population grâce à un système de santé plus performant et la réhabilitation des infrastructures d'eau et assainissement?	
Les progrès ont été limités: l'achat des médicaments se fait encore par le biais des différentes chaînes d'approvisionnement des partenaires.	
CJ 7.5 L'approvisionnement en eau et l'assainissement sont améliorés (milieu urbain)⁶⁰	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
7.5.1. Évolution de la proportion de population ayant accès aux sources améliorées d'eau de consommation dans les zones urbaines d'intervention directe. Les informations recueillies sur les interventions en matière d'eau et d'assainissement ne permettent pas d'évaluer l'indicateur spécifiquement pour les zones urbaines. La question de l'accès à l'eau et à l'assainissement est abordée globalement sous la QE 9.	Faible
7.5.2. Évolution de la proportion de la population utilisant des services d'assainissement en toute sécurité, notamment des équipements pour se laver les mains avec de l'eau et du savon, dans les zones urbaines d'intervention directe Les informations recueillies sur les interventions en matière d'eau et d'assainissement ne permettent pas d'évaluer l'indicateur spécifiquement pour les zones urbaines. La question de l'accès à l'eau et à l'assainissement est abordée globalement sous la QE 9.	Faible
7.5.3. Évolution des conditions hygiénique-sanitaires dans les quartiers urbains ciblés par les interventions selon la perception locale Les informations recueillies sur les interventions en matière d'eau et d'assainissement ne permettent pas d'évaluer l'indicateur spécifiquement pour les zones urbaines. La question de l'accès à l'eau et à l'assainissement est abordée globalement sous la QE 9.	Faible
CJ 7.6 Le choix des partenaires et les modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats et l'appropriation par le pays	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
7.6.1. Motivations du choix des différents partenaires et modalités pour différents types d'intervention Les partenaires d'exécution ont été choisis sur la base de leur expertise et de leur présence sur le terrain. La continuité de l'appui a été privilégiée quand c'était possible. La spécialisation dans le domaine humanitaire de certains partenaires a influencé leur attitude vers la gratuité, entre autres; ils sont prêts à s'adapter au contexte du développement, mais ils ont besoin d'aide pour les approches sophistiquées comme le FBP.	Plus que satisfaisante
7.6.2. Fréquence et qualité des relations des différents partenaires avec le ministère La relation entre les ONG et le ministère a été faible jusqu'en 2018. Depuis l'arrivée du nouveau ministre, il y a plus de dynamisme dans la coordination partenariale et plus d'impulsion pour l'échange d'information. La relation de l'assistance technique centrale avec le ministère s'est également améliorée pour la même raison. Au niveau local, la qualité des relations entre les ONG et les ECD a été variable.	Indicative mais non concluante
7.6.3. Niveau de contrôle stratégique et opérationnel du secteur par le ministère: connaissance des interventions des partenaires, capacité perçue d'influencer et de guider la définition des stratégies et l'allocation des ressources, etc.	Indicative mais non concluante

⁶⁰ Ce critère avait été inséré sous la QE sur la santé; au fait, la distinction entre milieu rural et urbain pour l'eau et assainissement n'a pas été possible pour manque de preuve suffisante aussi à cause des modifications méthodologiques dues au Covid-19; en tout cas l'eau et l'assainissement sont suffisamment abordés dans la QE9. Le lien entre eau et assainissement et résilience rurale correspond aussi plus étroitement à l'organisation actuelle au sein de la DUE.

QE 7 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé l'État à améliorer la santé de la population grâce à un système de santé plus performant et la réhabilitation des infrastructures d'eau et assainissement?	
Le contrôle stratégique et opérationnel du secteur par le ministère est renforcé grâce au dynamisme personnel du ministre et aux impulsions données à la coordination partenariale avec le comité de pilotage avec l'appui de l'assistance technique de l'UE. Toutefois, la structure de la coordination reste lourde (plusieurs comités pour les différents fonds), se limite encore au partage d'information et n'a pas forcément d'effet sur la décision. La capacité d'élaboration stratégique est également limitée par la tendance à passer d'une urgence à l'autre et par la faible capacité des cadres du ministère à aider le ministre. L'introduction d'indicateurs de tranche variable (ITV) pour la santé dans l'appui budgétaire n'a pas influencé comme attendu l'allocation des ressources en faveur de la santé (voir 7.2.2.).	
7.6.4. Degré de dépendance de l'assistance technique: perception de la capacité à continuer les activités après son départ; existence de fonctions qui étaient exercées par le personnel du ministère et qui sont maintenant exercées par le personnel expatrié; etc. Les capacités des cadres du ministère sont encore assez faibles en dépit d'une certaine amélioration dans la planification et la production de rapports. Dans ce contexte, l'autonomisation du personnel national reste un objectif encore éloigné.	Indicative mais non concluante
CJ 7.7 L'UE a adopté des mécanismes concrets de coordination i) entre ses services ii) avec les États membres iii) avec les autres acteurs internationaux au sujet de la santé, tout en valorisant sa valeur ajoutée et l'approche intégrée (humanitaire/sécurité/développement)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
7.7.1. Coordination avec les acteurs sécuritaires (missions de l'UE et autres) dans le rétablissement de l'accès aux services de santé et cohérence des interventions La coordination avec les acteurs sécuritaires se fait dans le contexte de la coordination humanitaire au niveau central et périphérique.	Faible
7.7.2. Coordination avec les acteurs humanitaires (DG ECHO) pour les interventions d'urgence et cohérence des interventions Il n'y a pas de coupure entre la coordination des interventions d'urgence et la coordination des interventions de développement. Les partenaires sont souvent les mêmes et le <i>cluster</i> santé se superpose partiellement avec le Cadre de concertation stratégique du secteur de la santé (CCSSS). Il y a eu un problème de cohérence dans l'application de la gratuité des prestations.	Plus que satisfaisante
7.7.3. Existence et fonctionnement des mécanismes de coordination entre DG INTPA, SEAE, et ECHO au niveau du siège et en RCA Au niveau de la santé, la coordination concerne surtout LA DG ECHO et DG INTPA. La coordination est régulière et se fait dans les phases de pré-programmation et de programmation, dans le suivi hebdomadaire lors des réunions de coopération, lors de la réunion du <i>Senior Management Team</i> avec la cheffe de Délégation.	Plus que satisfaisante
7.7.4. Avancement de la programmation conjointe avec les États membres dans le secteur de la santé et clarté de la division du travail La programmation du Fonds Békou est encore prise en charge par l'UE et on ne peut pas parler d'une véritable division du travail.	Plus que satisfaisante
7.7.5. Implication et rôle de l'UE dans la coordination sectorielle, y compris le suivi des initiatives globales (GAVI, etc.).	Plus que satisfaisante

QE 7 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé l'État à améliorer la santé de la population grâce à un système de santé plus performant et la réhabilitation des infrastructures d'eau et assainissement?

L'UE est impliquée dans la coordination sectorielle de la santé à plusieurs niveaux: avec l'assistance technique en appui au ministère de la santé dans son rôle de coordination, avec la participation au groupe local de partenaires de la santé, et avec la participation au *cluster* humanitaire santé. Le rôle de l'UE est perçu comme actif et utile.

QE 8 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé les services de l'État à améliorer la situation du secteur de l'éducation?

Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 8.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse du contexte et en veillant à ne pas nuire</p> <p>L'appui budgétaire, la composante éducation du projet Unicef de rétablissement des services sociaux et l'assistance technique au ministère de l'enseignement primaire et secondaire (MEPS) ont abordé les questions de l'accès, de la qualité et de la gouvernance de l'éducation, identifiées dans les analyses des besoins sectoriels. Elles ont également abordé les vulnérabilités créées par le conflit tels que la situation des enfants sortis des groupes armés et, ce faisant, ont veillé à ne pas nuire tout en impliquant les communautés, les associations des maîtres-parents et les instances décentralisées de l'éducation.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 8.2 Les interventions sur l'éducation ont été mises en œuvre conformément aux plans</p> <p>Les interventions de réhabilitation des écoles ont connu des retards et des difficultés liées aux faibles compétences de certains partenaires ou de leurs sous-traitants du secteur privé national. Les activités de formation ont été mises en œuvre sans difficulté. Sauf quelques réajustements liés au contexte sécuritaire.</p>	Indicative mais non concluante
<p>CJ 8.3 L'accessibilité et la qualité de l'éducation sont améliorées</p> <p>L'appui budgétaire et l'intervention des partenaires Unicef ont contribué à rendre l'éducation plus accessible aux populations dans l'ensemble du territoire avec une expansion des infrastructures disponibles et un appui à la formation des maîtres-parents. Ces actions, conjointement aux campagnes pour le retour à l'école et à la gestion de la transition de l'éducation d'urgence au système éducatif, ont favorisé l'augmentation visible du taux de scolarisation dans le pays. Toutefois, les inégalités territoriales persistent et l'évolution de l'offre n'a pas été suffisante pour satisfaire la demande accrue; la qualité de l'éducation présente encore des défis importants, tels que le rapport élève-enseignant élevé et la partie importante de l'éducation dispensée par des maîtres-parents. Les interventions de formation des maîtres-parents ont seulement atténué le problème de la qualité de l'enseignement, mais le système n'est pas soutenable sans la sélection et l'intégration de ceux-ci. L'appui budgétaire n'a pas été assez incitatif à la mise en place de mesures permettant de réduire la pénurie d'enseignants qualifiés et la difficulté à les envoyer dans les zones défavorisées du pays.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 8.4 La gouvernance et les capacités des institutions du secteur de l'éducation sont améliorées</p> <p>La gouvernance s'est améliorée au niveau de la rédaction de plans et de stratégies avec un Plan sectoriel de l'éducation éclairé par des statistiques et des enquêtes. On a aussi noté des améliorations en matière de sensibilité aux questions de gestion, et cela aussi, mais non exclusivement, grâce au rôle de l'UE dans la coordination et au dialogue entamé avec l'appui budgétaire. La gestion des ressources humaines au niveau central ne s'est pas améliorée. Au niveau périphérique, les associations de parents d'élèves et les capacités des maîtres-parents et du personnel des inspections d'académie ont été renforcées mais les résultats ne sont pas facilement appréciables.</p>	Indicative mais non concluante

QE 8 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé les services de l'État à améliorer la situation du secteur de l'éducation?	
<p>CJ 8.5 Le retour à l'école des populations vulnérables/déplacées est amélioré</p> <p>On relève une augmentation de la demande due au succès des campagnes de retour à l'école et aux interventions de réinsertion des enfants issus des groupes armés, dont le projet de l'Unicef dans les zones de l'Ombella Mpoko, Bamingui-Bangoran, Nana Gribizi et Kemo). En 2018-2019, 140 000 enfants scolarisés sont des enfants orphelins et vulnérables (enfants de la rue, enfants déplacés, et enfants libérés par les groupes armés). L'éducation d'urgence réalisée par les espaces temporaires d'apprentissage et de protection des enfants (Etapas) est graduellement remplacée par l'intégration dans le système éducatif normal.</p>	Indicative mais non concluante
<p>CJ 8.6 Le choix des partenaires et les modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats et l'appropriation par le pays</p> <p>Le dialogue dans le contexte de l'appui budgétaire et de la coordination, et le renforcement des associations de parents d'élèves et des inspections d'académie par des ONG spécialisées dans la protection de l'enfant, l'éducation et l'aide d'urgence, sous la coordination d'une agence spécialisée comme l'Unicef, dans le contexte de l'approche projet, ont contribué à la pérennisation des résultats et à l'appropriation par le gouvernement. Par contre, le système des maîtres-parents financé par les ONG présente des problèmes de soutenabilité. L'assistance technique au MEPS a été trop limitée pour produire des résultats durables.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 8.7 L'UE a adopté des mécanismes concrets de coordination i) entre ses services ii) avec les États membres iii) avec les autres acteurs internationaux au sujet de l'éducation, tout en valorisant sa valeur ajoutée et l'approche intégrée (humanitaire/sécurité/développement)</p> <p>Les besoins de coordination interservices ont été limités mais néanmoins adressés localement avec des contacts réguliers LA DG ECHO-DG INTPA; la coordination avec la France a mené à des complémentarités; la coordination plus large des PTF a vu l'UE exercer un fort rôle de chef de file à travers son rôle de chef de file du Groupe Local des Partenaires de l'Éducation, qui a été très apprécié et a été fonctionnelle à l'achèvement des résultats du secteur.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 8.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse du contexte et en veillant à ne pas nuire (PEEF 1, 2)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>8.1.1. Existence d'analyses préalables aux interventions des risques liés au conflit et préconisation de scénarios différents en fonction de l'évolution du conflit</p> <p>Les analyses préalables aux interventions prennent en compte les facteurs sécuritaires parmi les risques pour la mise en œuvre. Elles comprennent également une appréciation des conséquences négatives du conflit sur les inégalités (territoriales, de sexe) dans l'accès à</p>	Plus que satisfaisante

QE 8 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé les services de l'État à améliorer la situation du secteur de l'éducation?	
l'éducation. Des stratégies pour ne pas nuire ont été mises en place dans les interventions pour la réinsertion des enfants issus des groupes armés (p.ex. travailler avec l'ensemble des jeunes de la communauté et non pas seulement le groupe cible).	
<p>8.1.2. Existence d'analyses des besoins et leur utilisation dans la priorisation et formulation des interventions</p> <p>Chacun des exercices de programmation qui ont donné lieu aux appuis dans le domaine de l'éducation a été nourri par des analyses de besoins dans les domaines de l'accès, de la qualité et de la gouvernance.</p>	Plus que satisfaisante
<p>8.1.3. Alignement avec les stratégies sectorielles gouvernementales</p> <p>Les actions de l'UE dans le domaine de l'éducation sont alignées avec les politiques nationales en la matière: amélioration de l'accès et de la rétention dans l'éducation; amélioration de la qualité du service éducatif; amélioration de la gestion et de la gouvernance du système éducatifs.</p>	Plus que satisfaisante
<p>8.1.4. Utilisation des leçons apprises et des évaluations dans la définition des priorités et dans la formulation des interventions</p> <p>L'UE s'était préfixée de jouer un rôle très actif pour répondre à la nécessité de renforcer la coordination sectorielle, le dialogue politique et la mobilisation des ressources, qui sont des leçons apprises de l'approche projet. L'importance du renforcement de la gouvernance du système éducatif, de la gestion des ressources humaines et de la planification stratégique ont été bien compris dans la définition de la stratégie pour le secteur du 1^e FED.</p>	Plus que satisfaisante
<p>8.1.5. Adéquation des activités choisies pour l'atteinte des objectifs</p> <p>Les deux interventions financées, à savoir le projet Unicef et l'assistance technique, en complément de l'appui budgétaire, traitent chacun en priorité d'un des grands volets de renforcement du système éducatif préconisés dans le PIN: approche ascendante (« <i>bottom-up</i> »), focalisée sur les besoins des acteurs du secteur sur le terrain, et descendante (« <i>top-down</i> »), focalisée sur le renforcement des capacités institutionnelles du ministère et de ses agences déconcentrées. Toutefois, la durée limitée (9 mois) de l'assistance technique ne paraît pas adéquate à assurer un impact.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 8.2 Les interventions sur l'éducation ont été mises en œuvre conformément aux plans	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>8.2.1. Degré de réalisation des activités prévues par les interventions en appui à la mise en œuvre des plans de développement de l'éducation</p> <p>Malgré le contexte difficile dans l'ensemble, la plupart des activités ont été réalisées telles que prévues. Certaines activités du projet Unicef ont souffert d'un retard. Des difficultés ont été rencontrés dans les travaux de construction de salles de classe qui ne sont pas terminés.</p>	Indicative mais non concluante
<p>8.2.2. Obstacles rencontrés dans la mise en œuvre et facteurs explicatifs</p> <p>Les obstacles rencontrés sont principalement liés à la logistique difficile, à la sécurité et aux faibles capacités techniques dans le domaine de la construction de certains partenaires ou des leurs sous-traitants du secteur privé national.</p>	Plus que satisfaisante

QE 8 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé les services de l'État à améliorer la situation du secteur de l'éducation?	
8.2.3. Allocation du budget gouvernemental (appui budgétaire). L'ITV relatif à la dotation budgétaire a permis de passer d'une dotation de 7 % à 16 % de la loi de financement en 4 ans.	Forte
8.2.4. Couverture et qualité a) des infrastructures et b) des formations réalisées et des livrables produits (manuels, curricula, etc.). a) Les bâtiments scolaires construits dans le cadre du programme Unicef n'ont pas toujours été de bonne qualité. b) Les formations des maîtres-parents ont été adéquates pour leur permettre de gérer une classe.	a) Plus que satisfaisante b) Faible
CJ 8.3 L'accessibilité et la qualité de l'éducation sont améliorées	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
8.3.1. Évolution de la couverture territoriale des services d'éducation (nombre d'élèves par classe, rapport enseignants/élèves, pourcentage des enfants ayant accès à l'enseignement, etc.). Globalement, l'appui direct de l'UE avec l'Unicef et l'appui indirect par le biais du Partenariat mondial de l'éducation et (de forme différente) avec l'appui budgétaire, ont contribué à l'augmentation de la couverture territoriale dans le centre, le nord et l'ouest du pays. Entre 2016 et 2018, le taux brut de scolarisation primaire a augmenté de 65 % à 85 % pour les filles et de 79 % à 100 % pour les garçons. Le nombre de bâtiments scolaires a également augmenté (en Fondamentale 1, de 2 223 à 2 973). Toutefois, l'offre accrue de services scolaires n'est eue réussi à satisfaire la demande accrue. Il n'y a pas eu de progrès dans la réduction des inégalités de sexe et territoriales (p. ex. le rapport élèves/enseignants est de 82 à Bangui et 112 dans le nord-est). En outre, l'école publique reste payante, ce qui ne fait que renforcer l'inégalité sociale dans l'accès.	Plus que satisfaisante
8.3.2. Évolution du niveau de formation et de la qualité des enseignants (maîtres-parents et enseignant professionnels) et différences territoriales La qualité des enseignants représente encore un problème important que ni le projet Unicef ni l'appui budgétaire ont réussi à atténuer. Le pourcentage d'enseignants non qualifiés (maîtres-parents) est élevé et même en augmentation, atteignant 68 % en 2018-2019 (60 % l'année précédente). Le projet Unicef a contribué à leur formation comme solution d'urgence, mais le système est peu soutenable. Les proportions de maîtres-parents à Bangui et dans le reste de la RCA sont radicalement différentes et cette divergence tend à s'approfondir.	Plus que satisfaisante
8.3.3. Évolution de la disponibilité de structures et moyens d'enseignement: salles de classe, manuels, etc. et différences territoriales Le nombre d'élèves par manuel de lecture s'est réduit, le nombre d'élèves par livre de calcul est en légère hausse. La géographie des différences territoriales dans la disponibilité de moyens d'enseignement a changé mais les inégalités persistent. Le rapport élèves/salle de classe a continué à augmenter; l'augmentation est plus prononcée dans le nord-est, suivi par le centre-sud. Une conséquence de la faible qualité de l'éducation est que les résultats de l'apprentissage sont également faibles, comme témoigné par un premier test effectué uniquement à Bangui.	Forte

QE 8 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé les services de l'État à améliorer la situation du secteur de l'éducation?	
CJ 8.4 La gouvernance et les capacités des institutions du secteur de l'éducation sont améliorées	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>8.4.1. Progrès dans la capacité de produire et de mettre en œuvre des stratégies et des plans sectoriels</p> <p>Un plan sectoriel de l'éducation a été rédigé et publié en mai 2020, et représente un instrument de gouvernance fondamental pour le secteur, mais l'appui budgétaire, l'assistance technique et la coordination de la DUE n'y ont contribué qu'indirectement, à travers la coordination partenariale et l'incitation de l'ITV à la production de l'annuaire statistique. Les compétences et la sensibilité du ministère de l'enseignement primaire et secondaire (MEPS) aux questions de gestion ont été renforcées par le dialogue interministériel avec le ministère des finances promu dans le contexte de l'appui budgétaire de l'UE.</p>	Indicative mais non concluante
<p>8.4.2. Progrès dans la gestion des ressources humaines et du système informatique</p> <p>Les ressources humaines les plus importantes dans l'éducation sont les enseignants, et à cet égard, très peu de progrès a été réalisé dans leur recrutement, motivation et déploiement dans le territoire (voir I832).</p>	Plus que satisfaisante
<p>8.4.3. Existence de critères de fonctionnement et efficacité des inspections d'académie</p> <p>Des critères de fonctionnement et efficacité des inspections d'académie commencent à être appliqués. Le Plan sectoriel de l'éducation 2020-2029 a établi que les inspections d'académie devront jouer un rôle de plus en plus important dans le cadre d'une décentralisation de la gestion scolaire, et qu'elles ont besoin de renforcement des capacités, soit dans le suivi pédagogique des enseignants, soit dans l'affectation et le suivi administratif des enseignants titulaires et contractuels.</p>	Indicative mais non concluante
<p>8.4.4. Existence et degré de fonctionnement des associations de parents d'élèves par l'inspection d'académie</p> <p>Les associations de parents d'élèves (APE) existent et fonctionnent, elles représentent un pilier central du système éducatif centrafricain. Les interventions ont permis de redynamiser le rôle et la position des APE grâce à une meilleure compréhension de leurs rôles et responsabilités.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 8.5 Le retour à l'école des populations vulnérables /déplacées est amélioré	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>8.5.1 Progrès dans la réinsertion scolaire et sociale des enfants sortis des groupes armés</p> <p>Les résultats de la réinsertion des enfants-soldats en milieu scolaire et/ou dans une activité génératrice de revenus ont été encourageants sur la période d'évaluation. 75 % des enfants issus des groupes armés réinsérés par le projet Unicef à l'école y sont restés. 85 % des enfants qui ont reçu un kit pour les activités génératrices de revenus ont continué leur activité.</p>	Indicative mais non concluante
<p>8.5.2. Existence de droit et d'accès effectif à l'éducation pour les enfants déplacés: couverture et fonctionnement des Etapes</p> <p>Les droits et l'accès à l'éducation par les Etapes ont été assurés dans les 8 préfectures pour 70 000 enfants vulnérables (données datant de 2017).</p>	Plus que satisfaisante

QE 8 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé les services de l'État à améliorer la situation du secteur de l'éducation?	
<p>8.5.3. Facilité de la transition au système éducatif normal pour les enfants déplacés</p> <p>L'implication du gouvernement dans la gestion des Etapes sous incitation de l'UE a fait en sorte qu'une transition des Etapes au système éducatif normal a été possible. Le nombre officiel d'Etapes s'est réduit de 50 % entre 2017 et 2019, et une stratégie progressive visant à rattacher ces espaces aux écoles existantes a été mise en place par l'Unicef en collaboration avec le gouvernement. En outre, on a opté de plus en plus pour le renforcement des écoles publiques existantes près les sites de déplacés.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 8.6 Le choix des partenaires et les modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats et l'appropriation par le pays	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>8.6.1. Motivations du choix des différents partenaires et modalités pour différents types d'intervention</p> <p>Le choix de l'Unicef comme partenaire de mise en œuvre pour les interventions de rétablissement des services sociaux, dont les écoles, en 2014 est motivé par le fait qu'il s'agissait du seul interlocuteur possible à l'époque et apparaît justifié. Le choix a été lié au contexte d'urgence. Le même vaut pour le choix des partenaires par l'Unicef: par le biais d'appels à proposition, l'agence a impliqué des ONG internationales qui représentent une variété d'organisations humanitaires et d'organisations spécialisées dans la protection de l'enfance.</p>	Plus que satisfaisante
<p>8.6.2. Fréquence et qualité des relations des différents partenaires avec le ministère</p> <p>Les relations entre le ministère et l'Unicef sont fréquentes dans les organismes de coordination au niveau des projets et des secteurs, et dans l'ensemble positives.</p>	Plus que satisfaisante
<p>8.6.3. Niveau de contrôle stratégique et opérationnel du secteur par le ministère: connaissance des interventions des partenaires, capacité perçue d'influencer et de guider la définition des stratégies et l'allocation des ressources</p> <p>Dans l'ensemble le travail pour le Plan sectoriel de l'éducation a renforcé le contrôle stratégique du secteur par le gouvernement, mais cela n'est pas exclusivement le résultat des interventions de l'UE.</p>	Plus que satisfaisante
<p>8.6.4. Degré de dépendance de l'assistance technique: perception de la capacité à continuer les activités après arrêt de l'AT; existence de fonctions qui étaient opérées par le personnel du ministère et qui sont maintenant opérées par personnel expatrié; etc.</p> <p>L'assistance technique a été limitée (neuf mois) et ses effets ne sont pas perçus comme très forts par le bénéficiaire. Au niveau déconcentré, les appuis de l'Unicef se sont concrétisés dans des formations. Pourtant, il n'y a même pas un problème de substitution du personnel national.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 8.7 L'UE a adopté des mécanismes concrets de coordination i) entre ses services ii) avec les États membres iii) avec les autres acteurs internationaux au sujet de l'éducation, tout en valorisant sa valeur ajoutée et l'approche intégrée (humanitaire/sécurité/développement)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>8.7.1. Coordination avec les acteurs sécuritaires (missions de l'UE et autres) dans le rétablissement de l'accès aux écoles et cohérence des interventions</p>	Indicative mais non concluante

QE 8 Dans quelle mesure les appuis de l'UE ont-ils aidé les services de l'État à améliorer la situation du secteur de l'éducation?	
Comme pour toutes les interventions, la coordination avec les forces de sécurité a été effectuée par le biais de la coordination humanitaire.	
<p>8.7.2. Coordination avec les acteurs humanitaires (la DG ECHO, Education Cannot Wait, Partenariat mondial pour l'éducation (GPE), etc.) pour les interventions d'éducation d'urgence et cohérence des interventions</p> <p>Le secteur de l'éducation est relativement bien organisé, ce dernier bénéficiant des mécanismes partenariaux mis en place avant la crise. Ainsi, un groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE) est présent et actif pour le GPE et a longtemps été coordonné par la DUE, ainsi qu'un <i>Cluster</i> Éducation coordonné par l'Unicef. Il n'y a pas de coupure entre la coordination humanitaire du <i>cluster</i> et la coordination développementale du GLPE, ce qui facilite la cohérence des interventions.</p>	Plus que satisfaisante
<p>8.7.3. Existence et fonctionnement de mécanismes de coordination entre DG INTPA et DG ECHO au niveau de siège et en RCA pour la définition de la stratégie et pour la cohérence des interventions dans l'éducation</p> <p>La coordination entre DG INTPA et DG ECHO en RCA est satisfaisante, avec des réunions hebdomadaires de la direction de la Délégation. Au siège, la coordination se fait dans au niveau de l'équipe pays. Soit chez DG INTPA soit chez DG ECHO, il y a une compréhension de la nécessité de rester flexibles et capables de relier les interventions d'urgence avec les interventions de développement (p. ex. réhabilitation des écoles).</p>	Plus que satisfaisante
<p>8.7.4. Avancement de la programmation conjointe avec les États membres dans le secteur de l'éducation et clarté de la division du travail</p> <p>Il n'y a pas de véritable programmation conjointe entre les États membres en RCA, mais une stratégie conjointe a été élaborée et approuvée localement sans amener à des décisions concrètes en termes de division du travail. Néanmoins, des complémentarités avec la France ont été trouvées en termes d'assistance technique aux ministères chargés de l'éducation.</p>	Plus que satisfaisante
<p>8.7.5. Implication et rôle de l'UE dans la coordination sectorielle, y compris le suivi des initiatives globales (Partenariat mondial pour l'éducation et Education Cannot Wait)</p> <p>Le rôle de l'UE dans la coordination sectorielle au sein du Groupe local des partenaires de l'éducation a été primordial et actif, avec la DUE chef de file de cet organisme de coordination lié au GPE qui travaille sur l'ensemble du secteur de l'éducation.</p>	Plus que satisfaisante

QE 9 Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales?	
Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 9.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse du contexte et en veillant à ne pas nuire</p> <p>L'analyse des besoins et le ciblage géographique ont été réalisés et ont conduit à des stratégies d'intervention pertinentes, en ligne avec les stratégies sectorielles et avec l'analyse préalable ou, parfois, pendant la mise en œuvre de l'évolution du contexte sécuritaire, qui a nécessité des adaptations réalisées en cours de route. Des interventions plus structurantes, mais ambitieuses et dans un cadre de coordination insuffisant, ont suivi les actions de réhabilitation. Bien que les actions de réhabilitation aient été conçues sur la base d'une bonne expérience et des leçons apprises sur le terrain, les approches des actions structurantes n'ont pas toujours été suffisamment testées.</p>	Forte
<p>CJ 9.2 Les interventions sur la résilience rurale et la création d'emplois ont été mises en œuvre conformément aux plans</p> <p>Les interventions ont été mises en œuvre conformément aux plans en dépit de la situation sécuritaire et, dans une moindre mesure, en dépit d'un budget et d'une durée des interventions limités. Les formations ont été satisfaisantes, de même que la qualité des infrastructures rurales réhabilitées, tandis que leur fonctionnalité reste problématique à cause des difficultés de gestion de la part des organisations étatiques et locales et des communautés bénéficiaires.</p>	Forte
<p>CJ 9.3 La sécurité alimentaire et nutritionnelle et le niveau d'hygiène et d'accès à l'eau des communautés rurales sont augmentés de manière inclusive</p> <p>La sécurité alimentaire ne s'est pas améliorée au niveau national, où l'on relève une situation d'urgence pour la moitié des ménages. Pourtant, les interventions de l'UE ont contribué à la reprise significative des activités productives. En effet, on observe une amélioration importante d'indicateurs au niveau national concernant la reprise des activités agricoles des ménages, qui pourrait être mise en relation avec l'appui massif de l'UE à la reconstitution du capital de production des petits paysans. On constate une augmentation importante de l'accès à l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, même pour les minorités et les groupes vulnérables des zones rurales. La continuité des dispositifs de gestion des points d'eau et des conditions d'hygiène dépend en bonne partie de la vitalité et de la motivation des organisations de gestion villageoises. Les efforts des interventions pour renforcer la demande de services de la part des communautés sont efficaces et aussi importants que le renforcement de l'offre.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 9.4 La productivité agricole est améliorée et la production diversifiée en créant des nouvelles opportunités d'emplois pour tous en milieu rural, notamment pour les jeunes et les ex-combattants</p> <p>L'amélioration de la productivité agricole et la diversification de la production n'ont pas été atteintes d'une façon permanente, et l'accès aux facteurs de production (semences, appui conseil, etc.) reste très faible. Néanmoins, l'appui à la reconstitution du capital productif des petits exploitants a certainement permis une réactivation de l'activité agricole et d'élevage des ménages qui pourrait entraîner une réduction des taux</p>	Plus que satisfaisante

QE 9 Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales?	
d'insécurité alimentaire au niveau national sur le moyen-terme. Dans ce contexte, les interventions ont permis à un nombre considérable d'organisations paysannes de jouer un rôle essentiel pour l'accès au crédit et l'achat des intrants, ainsi que l'encadrement technique. Des initiatives visant la continuation de ces capacités par la mise à disposition de services durables à la production sont en cours avec des résultats qui seront appréciables sur le moyen-terme. Sur le plan du développement durable, la mise en œuvre d'initiatives structurantes de renforcement des organisations d'appui-conseil et des producteurs, des filières et des finances rurales, est très prometteuse dans la mesure où ces initiatives vont améliorer l'accès des ménages aux marchés des facteurs de production. L'efficacité et la durabilité de ces actions dépendent pourtant d'un cadre favorable de politiques et de coordination sectorielles qui reste aujourd'hui encore faible.	
<p>CJ 9.5 L'État a amélioré la gestion des ressources naturelles</p> <p>La capacité de l'État à gérer les ressources naturelles est aussi améliorée dans les zones d'intervention de l'UE grâce à l'approche de partenariat public-privé adoptée et soutenue par l'UE, surtout là où la situation sécuritaire et de la transhumance est maîtrisable. Les tensions entre agriculteurs et éleveurs ont été abordées par l'établissement de cadres de concertation locaux et de couloirs de transhumance qui se sont avérés peu durables, ainsi que par des initiatives de planification territoriale participative dans un faible cadre de décentralisation et de gouvernance sectorielle. La coopération de l'UE a aussi contribué à l'amélioration du cadre légal concernant la gestion des ressources naturelles, tandis que peu d'information existe sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des politiques correspondantes.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 9.6 Le choix des partenaires et les modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats et l'appropriation par le pays</p> <p>Le choix des partenaires de mise en œuvre a été bien motivé avec une forte implication d'entités étatiques, même si le rôle des institutions décentralisées s'est limité à une simple prestation de services, et que ces institutions ne sont pas en condition d'assurer le suivi après la fin des interventions. Les échanges entre ONG et ministères de l'agriculture et de l'élevage sont insuffisants, mais une bonne coopération avec les institutions de l'environnement, des eaux et de l'assainissement est appréciable. Le rôle du secteur privé reste à définir et les organisations paysannes sont de nouveaux acteurs fortement soutenus par l'UE.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 9.7 L'UE a adopté des mécanismes concrets de coordination i) entre ses services (et notamment DG ECHO) ii) avec les États membres iii) avec les autres acteurs internationaux au sujet de la résilience rurale et la création d'emplois, tout en valorisant sa valeur ajoutée et l'approche intégrée (humanitaire/sécurité/développement)</p> <p>La programmation conjointe avec les États membres se fait dans le contexte du Fonds Bêkou. En RCA, le recadrage de la RCPCA sur l'approche sectorielle a orienté l'appui de l'UE sur le démarrage d'un cadre de concertation du secteur rural, mais dans un contexte de faible capacité institutionnelle et de coordination sur les sous-secteurs clés des semences, de la santé animale, de la transhumance, des filières et du renforcement institutionnel. Le Nexus humanitaire-développement-paix a été systématiquement abordé à travers une constante coordination</p>	Forte

QE 9 Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales?	
entre DG ECHO, Fonds fiduciaire Bêkou et les partenaires, focalisée sur la résilience, la sécurité alimentaire et les tensions entre agriculteurs et éleveurs.	
CJ 9.1 Les interventions ont été basées sur les besoins du pays et des bénéficiaires et sensibles au conflit, en se basant sur une analyse du contexte et en veillant à ne pas nuire	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
9.1.1. Existence et qualité des analyses des besoins et des facteurs de fragilité à la base de la stratégie Les interventions ont réalisé une analyse des risques, tandis que des efforts d'adaptation sont faits «en cours de route» et des dispositifs de prévention des conflits sont établis.	Forte
9.1.2. Existence d'analyses des besoins et leur utilisation dans la priorisation et formulation des interventions Des diagnostics thématiques, des analyses des besoins et le ciblage géographique ont été systématiquement réalisés et mis à jour.	Forte
9.1.3. Alignement avec les stratégies sectorielles gouvernementales Les interventions dans les domaines du développement, de la résilience rurale et de la sécurité alimentaire, ainsi que de l'environnement sont en phase avec les stratégies sectorielles en la matière.	Forte
9.1.4. Utilisation des leçons apprises et des évaluations dans la définition des priorités et dans la formulation des interventions Les expériences sectorielles précédentes ont été une inspiration certaine pour la définition des priorités, des défis à surmonter, ainsi que pour la formulation des interventions.	Forte
9.1.5. Adéquation des activités choisies pour l'atteinte des objectifs La conception des stratégies d'intervention est pertinente mais, sur les programmes ayant des objectifs structurants, elle est parfois ambitieuse par rapport aux conditions locales et aux ressources mises à disposition (durée, budget, expertise). Parmi les interventions structurantes, certaines approches avaient été suffisamment testés en RCA, comme par exemple les associations villageoises d'épargne et de crédit (AVEC) et les activités créatrices de revenus (AGR). Toutefois, on constate qu'en matière de développement des filières, des coopératives de services, des finances rurales et de certains types d'AGR non agricoles, on ne possède pas en RCA d'expérience de terrain suffisante et de méthodologies adaptées au contexte.	Forte
CJ 9.2 Les interventions sur la résilience rurale et la création d'emplois ont été mises en œuvre conformément aux plans	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
9.2.1. Degré de réalisation des activités prévues par les interventions Le taux de réalisation dans les domaines d'intervention de la résilience rurale, de l'accès à l'eau, de l'assainissement et de l'environnement sont satisfaisants.	Forte

QE 9 Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales?	
<p>9.2.2. Obstacles rencontrés dans la mise en œuvre et facteurs explicatifs</p> <p>Le principal obstacle rencontré dans la mise en œuvre a été la situation sécuritaire, imprévisible et aléatoire et, dans une moindre mesure, la durée limitée des interventions et les ressources insuffisantes.</p>	Forte
<p>9.2.3. Qualité et pertinence des formations professionnelles selon la perception locale</p> <p>Sur base des avis recueillis dans la documentation disponible, on peut affirmer que les formations ont été généralement satisfaisantes.</p>	Forte
<p>9.2.4. Qualité et fonctionnalité des infrastructures rurales réhabilités</p> <p>La qualité des infrastructures rurales réhabilitées est satisfaisante ainsi que l'établissement des dispositifs de gestion. Toutefois, leur fonctionnalité reste problématique à cause des difficultés de gestion de la part des organisations étatiques et des communautés bénéficiaires.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 9.3 La sécurité alimentaire et nutritionnelle et le niveau d'hygiène et d'accès à l'eau des communautés rurales sont augmentés de manière inclusive	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>9.3.1. Évolution de l'insécurité alimentaire en termes de consommation alimentaire</p> <p>Les données nationales indiquent clairement une situation d'insécurité alimentaire encore d'urgence qui affecte plus de 50 % des ménages, et un niveau d'aide humanitaire largement insuffisant. Pourtant, on observe une amélioration importante d'indicateurs concernant la reprise des activités agricoles des ménages au niveau national qui pourrait être mise en relation avec l'appui massif de l'UE à la reconstitution du capital de production des petits paysans.</p>	Plus que satisfaisante
<p>9.3.2. Évolution et amélioration de l'accès à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement dans les zones d'intervention directe et dans le pays</p> <p>On constate une amélioration substantielle de l'accès à l'approvisionnement en eau et des conditions d'hygiène et d'assainissement dans les zones d'intervention directe, accompagnée par des dispositifs de gestion des acquis. La fonctionnalité de ces dispositifs de gestion dépend en grande partie de la vitalité et de la motivation des organisations de gestion villageoises qui permettent d'accéder efficacement aux services de maintenance des organisations étatiques. Les efforts de renforcement de la demande de services de la part des communautés sont efficaces et aussi importants que le renforcement de l'offre.</p>	Plus que satisfaisante
<p>9.3.3. Progrès dans l'accès à l'alimentation, à l'eau et à l'assainissement pour les minorités et les groupes vulnérables des zones rurales (y compris les éleveurs sédentaires, transhumants et nomades) dans les zones d'intervention directe, selon la perception locale</p> <p>L'accès à l'alimentation, à l'eau et à l'assainissement est amélioré dans les zones d'intervention directe pour les minorités et les groupes vulnérables des zones rurales, tels que les jeunes, les femmes, les éleveurs.</p>	Forte

QE 9 Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales?	
CJ 9.4 La productivité agricole est améliorée et la production diversifiée en créant des nouvelles opportunités d'emplois pour tous en milieu rural, notamment pour les jeunes et les ex-combattants	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>9.4.1. Évolution de la productivité agricole: indicateurs de productivité agricole mesurés dans les projets pertinents financés et / ou satisfaction des paysans des améliorations réalisées</p> <p>Les informations ne permettent pas de conclure que l'amélioration de la productivité agricole et la diversification de la production ont été réalisées de façon permanente. D'une part, on peut affirmer que l'appui communautaire a effectivement permis une recapitalisation productive des ménages sur des exploitations traditionnelles et un certain degré de diversification. D'autre part, il est aussi bien prévisible que le manque d'accès des petits producteurs aux marchés urbains, aux services d'appui conseil et aux intrants ne permettra pas le maintien des gains en matière de productivité et de diversification dans la plupart des exploitations. Le cadre de concertation des politiques, bien que nécessaire, est encore faible.</p>	Plus que satisfaisante
<p>9.4.2. Nombre d'entreprises rurales et d'AGR entamées ou revitalisées grâce aux projets financés et qui continuent la production après la fin des projets</p> <p>Un nombre important d'entreprises rurales et d'AGR ont été créées ou revitalisées; les informations concernant leur rentabilité et durabilité sont prometteuses mais encore très insuffisantes.</p>	Plus que satisfaisante
<p>9.4.3. Nombre de nouveaux emplois créés grâce aux projets financés et pourcentage pour les jeunes et les ex-combattants</p> <p>Les interventions ont réactivé un nombre important d'activités productives (y compris les AGR et les AVEC) au niveau des ménages, mais aucune information quantitative sur les nouveaux emplois créés n'a été obtenue (exception faite pour le THIMO).</p>	Indicative mais pas concluante
<p>9.4.4. Perception et données de l'évolution de l'accès au crédit, aux marchés, aux services d'appui/conseil, aux services de recherche et développement et aux autres services ruraux dans les zones d'intervention directe des projets</p> <p>L'accès aux facteurs de production tels que le microcrédit (AVEC) et l'appui conseil, dans le cas où les institutions décentralisées continuent à assurer leurs services, est amélioré. Le rôle des organisations paysannes dans le développement des politiques de vulgarisation est essentiel et complémentaire aux efforts des programmes publics. La recherche et l'intégration massive des ménages aux marchés des biens et services sont encore loin d'être atteints.</p>	Forte
<p>9.4.5. Niveau de participation (y compris par les minorités le cas échéant) et niveau de vitalité des organisations rurales renforcés par les projets et leur valeur ajoutée selon la perception locale</p> <p>Le renforcement des organisations paysannes est en cours dans presque toutes les interventions de l'UE. Les interventions ont permis à un nombre considérable d'organisations paysannes de jouer un rôle essentiel pour l'accès au crédit et l'achat des intrants, faciliter les initiatives</p>	Forte

QE 9 Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales?	
d'encadrement technique, réaliser les campagnes de vaccinations, gérer les pharmacies vétérinaires et les cadres de concertation / couloirs de transhumance. Les initiatives de la coopération de l'UE visant à consolider ces capacités par la mise à disposition de services durables à la production viennent de démarrer avec des résultats qui seront appréciables seulement dans le moyen-terme.	
9.4.6. Nouvelles chaînes de valeur développées grâce aux projets financés et leur réussite sur le marché L'UE a promu l'approche filière dans ses derniers programmes structurants; dans les interventions en cours, on constate de remarquables faiblesses méthodologiques des organisations responsables de la mise en œuvre et un cadre de coordination faible.	Forte
CJ 9.5 L'État a amélioré la gestion des ressources naturelles	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
9.5.1. Améliorations dans le comportement des communautés en matière de gestion des ressources naturelles et d'efficacité énergétique La gestion participative des ressources naturelles a été fortement promue, mais une véritable vérification concernant les changements de comportements des communautés dans la gestion des ressources naturelles n'est pas disponible.	Forte
9.5.2. Preuves de l'augmentation de la capacité de l'État à gérer les ressources forestières et combattre les trafics illicites La capacité de l'État à gérer les ressources forestières et combattre les trafics illicites est améliorée par le renforcement du cadre légal et grâce aussi à l'approche de partenariat public-privé adoptée par le gouvernement de la RCA avec l'appui de l'UE. Un état d'avancement de la mise en œuvre des politiques et règlements n'a pas été identifié dans le cadre de cette évaluation.	Plus que satisfaisante
9.5.3. Évolution des tensions entre agriculteurs et éleveurs selon la perception locale dans les zones d'intervention directe des projets Les dispositifs mis en place pour désamorcer tout type de conflit à base communautaire et les tensions entre agriculteurs et éleveurs ont été efficaces, mais parfois peu durables et nécessitent d'être consolidés par un cadre de concertation sectoriel et régional ciblé sur la gouvernance de la transhumance.	Plus que satisfaisante
9.5.4. Perceptions et données de l'évolution des phénomènes de braconnage, d'exploitation forestière illégale et de trafics illicites dans les zones d'intervention directe des projets pour le renforcement de la gestion des forêts et dans le pays Dans les zones d'interventions des programmes de l'UE et dans les régions où la pression de la transhumance et la présence des groupes armés sont relativement faibles, on constate que la gestion, la pression anthropique, et les trafics illicites de la faune sont améliorés, entraînant la stabilisation des populations de faune sauvage. L'exploitation forestière illicite et non soutenable a été abordée par le processus prévu par l'APV FLEGT qui est encore en une phase très embryonnaire.	Plus que satisfaisante
CJ 9.6 Le choix des partenaires et les modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats et l'appropriation par le pays	

QE 9 Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales?	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>9.6.1. Motivations du choix des différents partenaires et modalités pour différents types d'intervention</p> <p>Les choix des partenaires ont été bien motivés sur des critères de présence préalable dans la zone d'intervention et d'expérience sur des approches déjà testées, qui ont aussi permis l'implication d'un bon nombre d'entités étatiques mais pas le secteur privé, dont le rôle clé dans le développement des marchés est encore fortement limité par la situation sécuritaire encore critique dans les zones rurales.</p>	Forte
<p>9.6.2. Fréquence et qualité des relations des différents partenaires avec les ministères compétents et les services de l'État (agriculture, environnement, forêts...).</p> <p>Les ministères ont été impliqués dans les comités de pilotage; cependant, l'information fournie par les ONG aux ministères de l'agriculture et de l'élevage n'a pas été suffisante, tandis que les structures décentralisées ont joué un rôle de prestataire de services. On constate une bonne coopération avec les ministères dans les secteurs de l'environnement, de l'eau et de l'assainissement.</p>	Plus que satisfaisante
<p>9.6.3. Fréquence et qualité des relations des différents partenaires avec les associations paysannes les plus représentatives.</p> <p>Le renforcement des organisations paysannes a été systématiquement intégré dans les interventions, parfois seulement aux fins de la réalisation des activités; par contre, on constate un manque de suivi des processus de renforcement entamés.</p>	Plus que satisfaisante
<p>9.6.4. Degré de dépendance de l'assistance technique et du personnel des projets</p> <p>Les organisations étatiques possèdent les capacités de délivrer les services d'appui conseil que les producteurs nécessitent dans la phase de récupération de l'activité productive, et l'appréciation de la part des producteurs est positive. La durabilité des interventions est problématique et les structures ministérielles ne sont pas en mesure d'assurer la continuité des services fournis, tandis qu'un important transfert de capacité a été réalisé vers des ONG locales, un potentiel qui a été partiellement exploité surtout concernant les nécessités de suivi.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 9.7 L'UE a adopté des mécanismes concrets de coordination i) entre ses services (et notamment DG ECHO) ii) avec les États membres iii) avec les autres acteurs internationaux au sujet de la résilience rurale et la création d'emplois, tout en valorisant sa valeur ajoutée et l'approche intégrée (humanitaire/sécurité/développement)	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>9.7.1. Coordination avec les acteurs sécuritaires pour les questions relatives aux conflits ruraux et à l'accès aux zones d'intervention</p> <p>La coordination des projets ruraux avec les acteurs sécuritaires a été constante, en particulier dans les aires limitrophes aux zones de gestion de conflits entre agriculteurs et éleveurs.</p>	Forte
<p>9.7.2. Existence et fonctionnement de mécanismes de coordination entre DG INTPA, SEAE et DG ECHO au niveau du siège et en RCA pour les interventions de sécurité alimentaire</p>	Forte

QE 9 Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales?	
La coordination entre DG ECHO et le Fonds fiduciaire Bêkou a été constante aussi bien au niveau national que local, tandis que le Nexus humanitaire-développement-paix a été systématiquement abordé avec les partenaires et focalisé sur la résilience, la sécurité alimentaire et les tensions agriculteurs / éleveurs.	
<p>9.7.3. Avancement de la programmation conjointe avec les États membres dans le secteur de l'agriculture et de l'environnement et clarté de la division du travail</p> <p>La programmation conjointe avec les États membres dans le secteur de l'agriculture se fait dans le contexte du Fonds Bêkou, plus qu'en RCA, où la communication et la coordination entre partenaires européens sur le secteur rural est, en général, encore faible.</p>	Forte
<p>9.7.4. Implication, valeur ajoutée et rôle de l'UE dans la coordination sectorielle au niveau de l'agriculture et de l'environnement</p> <p>Le recadrage de la RCPCA sur l'approche sectorielle en 2019 a permis au Fonds fiduciaire Bêkou de contribuer à la validation du premier cadre de concertation sectoriel du secteur rural en RCA, mais dans un contexte de faiblesse institutionnelle des ministères impliqués (ministère de l'agriculture et du développement rural (MADR), ministère de l'élevage et de la santé animale (MESA), ministère du développement de l'énergie et des ressources hydrauliques (MDERH), ministère des eaux, forêts, chasse et pêche (MEFCP); on constate aussi que les sous-secteurs clés du développement rural, tels que les semences, la santé animale, la transhumance, les filières et le renforcement institutionnel, manquent de cadres de concertations efficaces.</p>	Forte

QE 10 Dans quelle mesure la combinaison des instruments, des partenaires et des processus a-t-elle contribué à l'atteinte des résultats attendus de l'UE en RCA?	
Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 10.1 Les instruments choisis pour l'intervention dans les différents secteurs se sont révélés adéquats pour les exigences de la mise en œuvre et ont été utilisés d'une manière cohérente et complémentaire</p> <p>Le Fonds Bêkou a répondu aux attentes et a pu être utilisé de manière flexible dans des contextes de post-urgence ou dans des contextes de quasi-développement. Le Fonds a apporté des gains en matière de visibilité et d'influence stratégique de l'UE sur les secteurs concernés, et probablement aussi de réduction des frais administratifs, avec également des coûts-opportunité créés par l'internalisation de la gestion. L'IcSP a bien fonctionné en appui aux interventions diplomatiques et militaires. L'appui budgétaire a été un instrument adéquat pour supporter les fonctions vitales de l'État mais a eu un effet modeste sur les réformes sectorielles. Dans la poursuite d'une diversification des instruments par rapport à l'approche projet du FED, l'UE a utilisé un instrument adapté pour la mobilisation des communautés locales (le Fonds Bêkou) dans les domaines de la résilience rurale, de la santé et de la réconciliation, et un instrument plus centré sur l'État (l'appui budgétaire) pour la gouvernance économique, la justice, la sécurité et même l'éducation (où toutefois l'intervention au niveau de base a continué avec l'approche projet). Le choix a été de privilégier certains instruments dans chaque secteur, laissant des lacunes qui ont été partiellement comblées par une adaptation des instruments en cours de mise en œuvre (p. ex. approche structurante Bêkou). L'UE aurait pu mieux planifier l'utilisation complémentaire des instruments pour tous les secteurs, dans le cadre d'une approche sectorielle complète, pour mobiliser à la fois les structures centrales de l'État et les communautés locales/la société civile.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 10.2 Le choix des partenaires de mise en œuvre a facilité l'obtention des résultats en ce qui concerne l'expertise, la présence sur le terrain et les capacités d'exécution</p> <p>Dans le cadre de l'utilisation de procédures flexibles, l'UE a sélectionné des partenaires de mise en œuvre avec des capacités d'exécution et d'accès aux zones d'intervention adéquates et une expertise suffisante pour obtenir des premiers résultats en matière de rétablissement de la cohésion sociale, des activités productives et des services de base. Quelques difficultés ont été rencontrées dans la mobilisation d'une expertise adéquate pour la consolidation des systèmes et l'évolution des modalités de production.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 10.3 Les interventions ont été ajustées au contexte sur la base d'un suivi constant et d'une analyse en continu de l'évolution du conflit et des conditions de terrain, et de l'exploitation des résultats des évaluations</p> <p>L'UE a effectué avec ses partenaires les nécessaires ajustements aux interventions tout en suivant l'évolution du contexte sécuritaire et notamment le changement des zones les plus affectées par le conflit. Jusqu'en 2017, le suivi a été fortement limité par la restriction des déplacements et les effectifs réduits de la DUE. Par la suite, le suivi a été renforcé avec des effets positifs en termes de redevabilité et, dans une certaine mesure, d'apprentissage et intégration des recommandations des missions ROM (<i>Result Oriented Monitoring</i>) et d'évaluation dans les interventions. Toutefois, des exercices d'évaluation (aussi quantitatives) visant à vérifier l'efficacité des approches ont parfois manqué.</p>	Plus que satisfaisante

QE 10 Dans quelle mesure la combinaison des instruments, des partenaires et des processus a-t-elle contribué à l'atteinte des résultats attendus de l'UE en RCA?	
<p>CJ 10.4 L'organisation du processus interne a favorisé la mise en œuvre de l'approche intégrée de l'UE</p> <p>La coordination interservices au niveau du siège et de la DUE a été adéquate et cohérente avec l'approche intégrée de l'UE à la crise centrafricaine. Toutefois, la dotation de personnel de la DUE n'a pas été à la hauteur, en termes quantitatifs et qualitatifs, des ambitions croissantes et de la complexité des instruments utilisés. La gestion centralisée du Fonds Bêkou et la régionalisation de la gestion de l'IcSP n'ont pas résolu ce problème car l'utilisation complémentaire des instruments dans une optique sectorielle demande l'implication directe et continue de la DUE.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 10.5 Le choix des partenaires et les modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats et l'appropriation par le pays</p> <p>Dans l'approche projet, la prévalence de partenaires internationaux avec attribution de contrats et de subventions en gestion directe ou indirecte, avec délégation à l'ONU ou aux agences des États membres, n'a pas facilité l'appropriation par le pays mais a été justifiée par le manque de capacités d'exécution nationales adéquates. Elle a été en partie compensée par l'implication d'organisations locales en cascade. Cette implication est une condition nécessaire mais non suffisante (en l'absence de mesures structurales et de cadres de concertation sectoriels développés) pour la pérennisation des résultats. L'utilisation de l'appui budgétaire répond à une exigence d'appropriation nationale de l'aide qui s'est matérialisée surtout au niveau de la présidence et du premier ministre, des ministères des finances et du Plan. Par contre, l'appropriation reste limitée au niveau sectoriel et fortement dépendante des qualités personnelles des membres du gouvernement, en l'absence de ministères de tutelle avec une capacité d'exécution suffisante et d'une assistance technique de l'envergure nécessaire pour les autonomiser.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 10.1 Les instruments choisis pour l'intervention dans les différents secteurs se sont révélés adéquats pour répondre aux exigences de la mise en œuvre et ont été utilisés d'une manière cohérente et complémentaire	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>10.1.1. Existence de motivations solides, d'une cohérence et d'une complémentarité dans le choix des instruments pour les différents secteurs</p> <p>Le choix des instruments a été effectuée avec des motivations raisonnablement solides liées aux avantages de chaque outil en matière d'appropriation et de flexibilité, au point d'entrée prioritaire (instances centrales de l'État ou communautés/autorités locales) ou à l'accent mis sur la stabilisation ou le développement. Il est aussi le résultat de la nécessité d'opérationnaliser le nexus humanitaire-sécurité-développement en RCA. Dans les domaines de la sécurité et de la justice, les IcSP ont permis d'ouvrir la voie avec des interventions à consolider ensuite par le biais du FED avec l'approche projet et/ou l'appui budgétaire. Ils ont également fourni un soutien aux activités politico-diplomatiques et des missions PSDC en permettant l'engagement rapide de partenaires hautement qualifiés. Les synergies possibles avec le Fonds Bêkou pour</p>	Plus que satisfaisante

QE 10 Dans quelle mesure la combinaison des instruments, des partenaires et des processus a-t-elle contribué à l'atteinte des résultats attendus de l'UE en RCA?	
<p>relier les appuis à la réforme du secteur de sécurité, et l'appui à la justice et à la promotion de la réconciliation n'ont pas été suffisamment exploitées. Dans les domaines de la santé et de l'éducation, on a utilisé de façon complémentaire l'approche projet et l'appui budgétaire avec des indicateurs de tranche variable sur l'éducation et la santé pour remédier aux faiblesses structurelles de ces secteurs. Les bénéficiaires de cette combinaison d'instruments ont été modestes à cause de l'effet incitatif limité des indicateurs de tranche variable. Dans les domaines de la résilience rurale et de la création d'emplois, ainsi que de la gestion des ressources naturelles, le choix a été d'utiliser exclusivement l'approche projet et, depuis 2015, le Fonds Bêkou a constitué le véhicule privilégié. Ce choix a permis d'exploiter efficacement la gestion directe avec des bénéficiaires en termes de rapidité de réponse et de visibilité, mais le manque d'un appui complémentaire aux politiques sectorielles s'est fait négativement sentir. La durée relativement courte des projets (18-24 mois dans beaucoup de cas) ne s'est pas avérée suffisante pour obtenir de résultats qui nécessitent des interventions sur le long terme.</p>	
<p>10.1.2. La mesure où les motivations se sont révélées fondées dans la mise en œuvre L'appui budgétaire a satisfait les attentes vers sa contribution au maintien des fonctions vitales de l'Etat mais son impact sur la redevabilité et la qualité des services a été modeste. Le Fonds Bêkou a confirmé sa versatilité pour l'utilisation soit dans des contextes de post-urgence soit dans des contextes de quasi-développement et pour la mobilisation des communautés locales. L'IcSP a bien démontré son utilité pour la mobilisation d'expertises et ressources complémentaires à l'action de la diplomatie et des missions PSDC.</p>	Plus que satisfaisante
<p>10.1.3. Effets (sur l'efficacité, l'efficience, l'appropriation, etc.) des changements d'instrument dans la couverture d'un secteur (ex. de l'approche projet à l'appui budgétaire ou vice versa; Fonds Bêkou vs. Autres; etc.). L'appui budgétaire est monté en puissance dans le secteur de l'éducation et plus récemment de la justice et de la sécurité, avec des effets modérément positifs sur le premier et des effets encore inconnus sur les seconds. Dans les secteurs de la santé et de la résilience rurale, la gestion directe avec le Fonds Bêkou a graduellement remplacé la gestion indirecte avec délégation aux agences de Nations Unies. Ce changement a apporté des gains en termes de visibilité et d'influence stratégique de l'UE sur les secteurs concernés, et probablement aussi de réduction des frais administratifs, ensemble avec des coûts-opportunité créés par l'internalisation de la gestion.</p>	Plus que satisfaisante
CJ 10.2 Le choix des partenaires de mise en œuvre a facilité l'obtention des résultats en matière d'expertise, de présence sur le terrain et de capacité d'exécution	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>10.2.1 Utilisation des procédures flexibles dans le choix des partenaires et ses conséquences pour la mise en œuvre Les procédures flexibles ont été utilisées pendant toute la période d'évaluation pour répondre à des nécessités urgentes, et pour pouvoir engager ceux qui ont été souvent les seuls partenaires disponibles et/ou avec l'expertise nécessaire pour l'exécution d'une activité. Ceci a permis la mise en œuvre de certains projets en temps opportun — ou leur mise en œuvre tout court.</p>	Plus que satisfaisante
<p>10.2.2. Existence de motivations solides pour le choix des partenaires pour les différentes interventions</p>	Plus que satisfaisante

QE 10 Dans quelle mesure la combinaison des instruments, des partenaires et des processus a-t-elle contribué à l'atteinte des résultats attendus de l'UE en RCA?	
Dans un contexte de crise prolongée et de fragilité de l'État, le choix des partenaires de mise en œuvre a été guidé par des motivations suffisamment solides, liées à la présence sur le terrain et à l'expérience préalable dans les zones d'intervention ainsi qu'à des expertises spécifiques dans leur domaines d'intervention.	
<p>10.2.3. Niveau de l'expertise technique mise à disposition par les partenaires</p> <p>Le niveau de l'expertise technique mise à disposition par les partenaires a été généralement bon. En ce qui concerne les agences internationales, une expertise technique adéquate a été fournie par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Unicef, l'OMS, l'Organisation internationale des migrations (OIM), alors qu'on a noté des faiblesses dans l'appui au processus électoral par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), avec des améliorations récentes. L'expertise des assistants techniques mis à disposition par les agences de coopération des États membres et le secteur privé international a été adéquate pour la gestion des finances publiques et difficile à juger dans d'autres cas où ont aussi compté les attitudes de la contrepartie et la taille modeste des interventions. Les ONG subventionnées dans la santé et l'éducation, ainsi que pour le développement rural, ont des compétences utiles et adaptées au contexte mais certaines d'eux n'ont pas pu mobiliser l'expertise nécessaire pour la transition de l'appui humanitaire à l'approche structurant/développemental. L'expertise du secteur privé national s'est souvent révélée inadéquate pour la réalisation des travaux commissionnés.</p>	Plus que satisfaisante
<p>10.2.4. Mesure dans laquelle la présence sur le terrain des partenaires a permis de rejoindre le groupe cible</p> <p>L'implication d'ONG internationales, qui avaient déjà accès aux préfectures où l'État est absent, ainsi que d'ONG locales et d'entités décentralisées de l'État, a permis de mieux rejoindre les groupes cibles, surtout dans le contexte de la santé, de l'éducation, de la résilience rurale, de la réconciliation au niveau de base. Dans certains cas, les projets ont eu un caractère multisectoriel tout en permettant d'aborder différentes problématiques dans la même zone d'intervention.</p>	Plus que satisfaisante
<p>10.2.5. Capacité d'exécution des activités par type de partenaire</p> <p>L'UE a généralement sélectionné des partenaires internationaux avec une capacité avérée d'exécution. Le défi principal de la mise en œuvre a souvent été l'adaptation à la situation sécuritaire volatile. Dans ce sens, les ONG engagées par le Fonds Békou ont montré une plus forte capacité d'adaptation que les agences internationales et les agences de coopération des pays membres, dont l'action est gouvernée par des règles moins flexibles. Les ONG locales mobilisées par le Fonds Békou sur la résilience rurale ont démontré un bon niveau d'engagement et de capacité opérationnelle.</p>	Indicative mais non concluante
<p>10.2.6. Mesure dans laquelle le choix des partenaires a alimenté des conflits existants ou créé des nouveaux conflits / nature de ces conflits</p>	Plus que satisfaisante

QE 10 Dans quelle mesure la combinaison des instruments, des partenaires et des processus a-t-elle contribué à l'atteinte des résultats attendus de l'UE en RCA?	
L'UE a travaillé principalement avec des partenaires internationaux, et donc minimisé le risque de soutenir des ONG nationales avec des intérêts partisans. L'attribution de subventions aux ONG internationales a été suivie par quelques tensions entre ces organisations et certains ministères qui se sont sentis insuffisamment consultés sur la mise en œuvre, surtout dans la première partie de la période d'évaluation.	
CJ 10.3 Les interventions ont été ajustées au contexte sur la base d'un suivi constant et d'une analyse en continu de l'évolution du conflit et des conditions de terrain et de l'exploitation des résultats des évaluations	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>10.3.1. Mesure dans laquelle les recommandations de l'évaluation précédente ont été mises en œuvre</p> <p>Les recommandations de l'évaluation stratégique de 2009 concernant la nécessité de développer une stratégie globale et de pouvoir déroger du cycle de programmation du FED pour une réponse plus rapide ont été pleinement prises en compte avec l'approche intégrée, les procédures flexibles et une diversification croissante des instruments de coopération utilisés. Il en est de même pour la recommandation de privilégier les villes secondaires (cf. pôles de développement). La recommandation de renforcer les capacités des ONG nationales et des entreprises locales a été appliquée mais moins systématiquement.</p>	Plus que satisfaisante
<p>10.3.2. Mesure dans laquelle les conditions de terrain ont été prises en compte dans le choix des zones géographiques d'intervention et conséquences de ce choix</p> <p>Tout au long de la période d'évaluation, de nombreux projets ont été confrontés à des changements de conditions sécuritaires sur le terrain. La DUE a répondu plusieurs fois de manière flexible à ces circonstances, en déplaçant les activités dans d'autres zones plus stables et favorables à la mise en œuvre.</p>	Plus que satisfaisante
<p>10.3.3. Existence d'un système de suivi des projets</p> <p>Le suivi des projets a été fortement limité jusqu'en 2017 à cause des restrictions de mouvement du personnel de la DUE et, en moindre mesure, des experts externes internationaux. À partir de 2017, le suivi s'est un peu renforcé avec les missions ROM, des contrats avec des ingénieurs/consultants locaux, le partage d'information avec les autres PTF et quelques missions au niveau du chef de la coopération et de la cheffe de Délégation. De plus, le Fonds Bêkou s'est doté d'un cadre de résultats qui lui a permis d'affiner les comptes rendus au niveau sectoriel. Toutefois, le suivi sur le terrain reste problématique à cause de la dotation de personnel et des restrictions sécuritaires. En outre, des évaluations d'impact avec une base quantitative suffisamment solide ont manqué.</p>	Plus que satisfaisante

QE 10 Dans quelle mesure la combinaison des instruments, des partenaires et des processus a-t-elle contribué à l'atteinte des résultats attendus de l'UE en RCA?	
10.3.4. Exemples d'ajustements effectués aux programmes sur la base du suivi En dépit de la possibilité limitée d'effectuer un suivi direct, et surtout à partir de 2018, la Délégation a utilisé les conclusions et les recommandations des missions ROM pour demander aux bénéficiaires de réaliser des réajustements aux projets. Les recommandations ont été mises en œuvre par les partenaires dans certains cas et en moindre mesure dans d'autres cas.	Indicative mais non concluante
CJ 10.4 L'organisation du processus interne a favorisé la mise en œuvre de l'approche intégrée de l'UE	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
10.4.1. Capacité de la DUE de couvrir les différents aspects de l'approche intégrée avec ses ressources humaines (en termes qualitatifs et quantitatifs) La couverture en ressources humaines des différents aspects de l'approche intégrée a été un défi constant, avec la nécessité de trouver un équilibre entre les avantages d'une décentralisation vers la Délégation et les risques d'une surcharge de travail pour le personnel de Bangui.	Plus que satisfaisante
10.4.2. Existence et fonctionnement de mécanismes de coordination entre DG INTPA, SEAE et DG ECHO au niveau du siège et en RCA pour l'approche intégrée Des mécanismes de coordination existent et fonctionnent: les réunions d'équipe pays et en RCA, les réunions du <i>Senior Management Team</i> .	Plus que satisfaisante
10.4.3. Utilisation des contributions de la coopération et du dialogue de politiques sectorielles dans le dialogue politique avec la RCA Plusieurs questions discutées dans le cadre du dialogue politique au sens de l'article 8 de l'Accord de Cotonou ont relevé d'aspects où l'UE a été active dans la coopération: la promotion de la réconciliation, la gouvernance économique, la lutte contre les fausses informations, les élections, la justice transitionnelle. Les contributions de la coopération s'intègrent avec celles de la section politique et sont portées à l'attention du dialogue politique par la cheffe de Délégation.	Plus que satisfaisante
10.4.4. Coordination de la section de coopération de la DUE avec DG ECHO et les missions PSDC en RCA La coordination interne apparaît adéquate pour répondre aux exigences du nexus humanitaire-développement-paix. Le responsable ECHO participe aux réunions de la section Coopération. Il y a des consultations régulières entre ECHO et le responsable de la gestion locale du Fonds Békou pour se concerter au sujet de la transition de l'urgence au LRRD, pour organiser le schéma géographique des programmes, pour contrôler et prévenir les doubles financements aux partenaires, etc. L'équipe gouvernance de la section de coopération fait liaison avec les divisions opérations, formation et conseil aux FSI de la mission EUTM.	Plus que satisfaisante
CJ 10.5 Le choix des partenaires et les modalités de mise en œuvre ont favorisé la pérennisation des résultats et l'appropriation par le pays	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
10.5.1. Mesure dans laquelle l'exécution a été confiée à des entités centrafricaines (étatiques ou non-étatiques)	Plus que satisfaisante

QE 10	Dans quelle mesure la combinaison des instruments, des partenaires et des processus a-t-elle contribué à l'atteinte des résultats attendus de l'UE en RCA?	
<p>La taille modeste et la faible capacité technique du secteur privé national en a limité l'utilisation directe comme prestataire de services et comme exécuteur de travaux, d'autant que les ONG nationales n'ont pas la capacité de soumettre des propositions du niveau demandé et de gérer des financements à l'échelle minimale requise. Néanmoins, surtout dans la résilience rurale, la justice et la sécurité, des entités nationales ont été impliquées comme sous-traitant ou ont signé des accords de partenariat avec les partenaires de mise en œuvre internationaux.</p>		
<p>10.5.2. Mesure dans laquelle les partenaires non centrafricains ont été incités à favoriser l'appropriation des résultats par des entités centrafricaines</p> <p>Les partenaires de mise en œuvre internationaux ont dans la plupart des cas travaillé avec des entités nationales dans la perspective de leur renforcement et de leur autonomisation progressive. On peut mentionner à cet égard les formations sanitaires et les équipes centrales de district pour la santé, les associations de parents d'élèves et les inspections d'académie pour l'éducation, les associations de producteurs et d'éleveurs pour le développement rural, les associations de jeunes et de femmes et les radios communautaires pour la réconciliation et la gouvernance démocratique.</p>		Plus que satisfaisante

QE 11 Dans quelle mesure la stratégie et les interventions de l'UE ont-elles été complémentaires à celles des États membres et coordonnées avec celles des autres PTF ?	
Réponses résumées aux CJ	Qualité de la preuve
<p>CJ 11.1 L'UE s'est coordonnée avec les autres PTF dans la réalisation d'analyses des besoins et d'évaluations conjointes et dans l'engagement dans la sphère politique</p> <p>L'UE s'est bien coordonnée surtout avec les Nations unies et la Banque mondiale pour l'analyse des besoins en préparation du RCPCA, et des exercices successifs de révision et d'analyse du conflit. La coordination entre les PTF a été bonne à l'occasion de la rédaction du RCPCA mais ensuite variable par secteur et peu favorisée par le mécanisme officiel des « piliers ». Sur le plan politique, l'UE s'est engagée dans le dialogue avec la présidence et le gouvernement sur le processus de paix avec une position concertée entre les États membres, coordonnée avec l'Union africaine et les Nations unies, et prenant les distances des initiatives parallèles de la Russie.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 11.2 La coordination avec les autres PTF a permis de trouver des synergies et des complémentarités dans la mise en œuvre des interventions dans les différents secteurs et d'éviter les duplications</p> <p>Le mécanisme de coordination des « piliers » créé suite au RCPCA a fonctionné dans un premier temps, mais a ensuite montré des faiblesses avec un détachement progressif des PTF. Des complémentarités ont été développées surtout au niveau de la couverture géographique, avec une division du travail entre l'UE, la Banque mondiale et les autres fonds spécialisés; on n'eut malgré tout pas parler d'une collaboration étroite dans la mise en œuvre, à l'exception de quelques synergies et collaborations avec les Nations unies et la France.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 11.3 L'UE a favorisé l'adoption d'une approche pragmatique de division du travail et de partage des tâches avec les États membres, qui a permis de renforcer la complémentarité des interventions et de réduire les coûts de transaction entre les différents acteurs</p> <p>L'UE a réussi à impliquer dans le financement du Fonds Békou la France, les Pays-Bas, l'Italie et l'Allemagne, ainsi que la Suisse, et a délégué la gestion de certaines actions aux agences des États membres. Des progrès ont été réalisés par rapport à la seule présence initiale de la France, mais on est encore très loin d'une véritable division du travail, comme en témoigne l'exercice d'élaboration d'une stratégie conjointe des partenaires européens qui n'est pas allé au-delà des analyses et où la fonction de chef de file sectoriel a été presque toujours attribuée à l'UE.</p>	Plus que satisfaisante
<p>CJ 11.4 La présence et le rôle de chef de file de l'UE sont visibles et reconnus</p> <p>La présence et le rôle de l'UE sont devenus plus visibles grâce aux appuis fournis à la population avec le Fonds Békou, au rôle discret mais efficace joué dans l'appui au processus de paix avec sa capacité de parler avec tous les acteurs, mais aussi grâce à un investissement dans la communication qui est devenu plus adéquat à partir de 2016 et a aussi impliqué la mission EUTM RCA.</p>	Indicative mais non concluante
<p>CJ 11.1 L'UE s'est coordonnée avec les autres PTF dans la réalisation d'analyses des besoins et d'évaluations conjointes et dans l'engagement dans la sphère politique</p>	

QE 11 Dans quelle mesure la stratégie et les interventions de l'UE ont-elles été complémentaires à celles des États membres et coordonnées avec celles des autres PTF ?	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>11.1.1. Nombre et qualité des analyses des besoins et des évaluations conjointes de l'UE et des autres PTF</p> <p>Des analyses conjointes qualitativement solides des besoins du pays et de l'évolution du conflit ont caractérisé surtout la période 2015-2016, où il y a eu une forte impulsion à la coordination partenariale dans le pays, notamment entre UE, Nations unies et Banque mondiale, autour de la préparation et de la mise en œuvre initiale du RCPCA. Ensuite, on a assisté à des analyses sectorielles conjointes de bonne qualité où la coordination partenariale a fonctionné (p. ex. éducation), et, limité aux États membres de l'UE, en préparation de la Stratégie européenne de développement, mais dans l'ensemble l'exécution de ce type d'analyses a été insuffisante en RCA.</p>	Plus que satisfaisante
<p>11.1.2. Fréquence des activités de dialogue politique avec le gouvernement mené par l'UE en coordination avec les autres PTF</p> <p>Le dialogue de l'UE et des autres PTF avec la présidence, le ministère des finances et le ministère du plan et de la coopération a été toujours soutenu sauf dans la phase aiguë de la crise en 2013-2014. Le dialogue avec les ministères techniques s'est développé de manière variable en fonction des attitudes personnelles des ministres. Ce dialogue sectoriel n'a pas été aidé par la structure parallèle des « piliers » du RCPCA. L'UE a plaidé pour la remise en question de cette structure à partir de 2018, avec succès.</p>	Plus que satisfaisante
<p>11.1.3. Exemple d'effets de démarches conjointes de l'UE et des PTF sur la réponse du gouvernement</p> <p>Des effets peuvent être notés au niveau de la mise en œuvre de l'APPR et notamment des élections et des unités spéciales mixtes de sécurité (USMS); dans la gestion des finances publiques et dans certains politiques sectorielles (ex. éducation).</p>	Indicative mais non concluante
<p>11.1.4. Intensité et efficacité de la coordination avec les autres PTF dans l'approche aux questions de politique sectorielle</p> <p>La coordination entre les PTF a été bonne à l'occasion de la rédaction du RCPCA mais a ensuite été insuffisante à maintenir une pression conjointe pour les réformes sectorielles. La coordination a été meilleure dans l'éducation, la santé et la gestion des finances publiques, plus faible dans l'agriculture et le développement rural et avec des moments de friction mais aussi une coordination constante surtout avec l'ONU pour la justice, la sécurité, la gouvernance et la réconciliation. Au niveau de la santé, il y a eu des différences d'approche à la gratuité des prestations entre l'UE et ses partenaires et la Banque mondiale; elles se sont atténuées dans la phase récente en s'alignant à la politique gouvernementale de la gratuité ciblée.</p>	Indicative mais non concluante
CJ 11.2 La coordination avec les autres PTF a permis de trouver des synergies et des complémentarités dans la mise en œuvre des interventions dans les différents secteurs et d'éviter les duplications	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>11.2.1. Fréquence et qualité de la participation de l'UE à la coordination partenariale dans les différents secteurs</p>	Plus que satisfaisante

QE 11 Dans quelle mesure la stratégie et les interventions de l'UE ont-elles été complémentaires à celles des États membres et coordonnées avec celles des autres PTF ?	
L'UE a participé aux structures de coordination existantes pendant toute la période d'évaluation, en maintenant une posture critique et assurée, et avec un rôle plus actif et constructif à partir de 2018 avec l'engagement dans la coordination du secteur de l'éducation; l'efficacité de l'UE dans cette fonction est reconnue par les autres PTF.	
<p>11.2.2. Mesure dans laquelle des synergies et des complémentarités dans la mise en œuvre ont été développées avec des autres PTF (membres ou non-membres de l'UE) dans les différents secteurs</p> <p>Des complémentarités ont été développées surtout au niveau de la couverture géographique avec une division du travail entre UE, Banque mondiale et autres fonds spécialisés; Malgré cela, on ne peut pas parler d'une collaboration étroite dans la mise en œuvre.</p>	Indicative mais non concluante
<p>11.2.3. Exemples de synergies développées</p> <p>Un exemple positif de synergie et collaboration dans la mise en œuvre est la coordination entre le projet de réhabilitation des secteurs de la justice et de la police (RESEJEP) et le projet conjoint PNUD/MINUSCA dans les secteurs de la police et de la justice.</p>	Indicative mais non concluante

CJ 11.3 L'UE a favorisé l'adoption d'une approche pragmatique de division du travail et de partage des tâches avec les États membres, qui a permis de renforcer la complémentarité des interventions et de réduire les coûts de transaction entre les différents acteurs

Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>11.3.1. Intensité et efficacité des efforts de l'UE pour impliquer les États membres dans la programmation et dans la gestion du Fonds fiduciaire Békou</p> <p>L'UE a réussi à impliquer dans le financement du Fonds Békou la France, les Pays-Bas, l'Italie et l'Allemagne, ainsi que la Suisse. Ensuite (et en particulier en 2018 à l'occasion de la prolongation du Fonds), on a cherché à impliquer d'autres États membres, mais sans succès. L'intérêt des États membres pour la RCA reste limité même s'il s'est accru récemment, entre autres en relation à la présence croissante de la Russie dans le pays.</p>	Plus que satisfaisante
<p>11.3.2. Intensité et efficacité des efforts de l'UE pour impliquer les États membres dans l'élaboration d'une stratégie européenne conjointe</p> <p>L'UE a impliqué les États membres actifs en RCA (France, Italie, Allemagne, Royaume-Uni) et la Suisse dans l'élaboration d'une stratégie conjointe. Cet exercice a été effectué sans trop de conviction, en raison de la faible présence des États membres en RCA, et n'a pas abouti à une programmation conjointe avec une division du travail.</p>	Plus que satisfaisante
<p>11.3.3. Existence d'une division du travail bien définie entre l'UE et les États membres qui valorise l'expertise de chaque État membre</p> <p>Il y a eu une tentative de division du travail avec les États membres dans le contexte de l'élaboration de la stratégie conjointe, mais le seul secteur où le rôle de chef de file n'a pas été attribué à l'UE dans ce document est l'environnement. Dans les autres secteurs, on a prévu seulement un appui à l'UE par des États membres ayant une expertise pertinente.</p>	Indicative mais non concluante
<p>11.3.4. Réductions des coûts de transaction obtenus grâce à la division du travail avec des États membres</p> <p>La présence des autres États membres (à l'exception de la France) est tellement faible que la question des coûts de transaction pour s'accorder sur la division du travail ne se pose relativement pas. Avec la France, il y a plusieurs contacts pour la recherche de complémentarités mais aucun accord stable sur la division du travail.</p>	Indicative mais non concluante
<p>11.3.5. Délégation, par l'UE, de la mise en œuvre de certains de ses programmes et tâches aux États membres</p> <p>L'UE s'est attachée à impliquer les États membres en signant des conventions de financement avec leurs agences de coopération pour la mise en œuvre de certains de ses programmes (p. ex., Enabel [Agence belge de développement], AFD [Agence française de développement], AICS [Agence italienne pour la coopération au développement]), et contrats de service (p. ex. GIZ [Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit], Civipol Conseil).</p>	Plus que satisfaisante

CJ 11.4 La présence et le rôle de chef de file de l'UE sont visibles et reconnus	
Résumé des réponses par indicateurs	Qualité de la preuve
<p>11.4.1. Existence d'une stratégie solide de visibilité de l'UE en RCA et de moyens adéquats pour sa mise en œuvre</p> <p>L'UE a investi en communication à partir de 2015 et 2016 et en 2018, l'approche intégrée a permis des incréments de visibilité grâce aux synergies avec la mission EUTM-RCA et ECHO. Le Fonds Bêkou est bien visible même s'il n'est pas toujours relié à l'UE. Le travail avec les médias a été intensifié en réponse aux offensives médiatiques d'autres acteurs et pour mieux cibler la jeunesse, ce qui a exigé une revue du budget.</p>	Indicative mais non concluante
<p>11.4.2. Présence de l'UE dans la communication médiatique locale</p> <p>L'UE est présente dans la communication médiatique locale par le biais des médias traditionnels (surtout la radio) et des réseaux sociaux, non seulement pour renforcer sa visibilité mais aussi pour contrebalancer le discours de haine et de violence, ainsi que les fausses informations, par des communications positives.</p>	Indicative mais non concluante
<p>11.4.3. Perception par les acteurs nationaux (étatiques et non étatiques — et la population lorsque les données sont disponibles) du rôle des missions PSDC dans l'appui au gouvernement pour le maintien de la paix et de la sécurité, aussi par rapport aux autres acteurs internationaux (Russie, Chine, États-Unis, etc.).</p> <p>Étant donné que l'EUTM RCA a eu une fonction d'appui-conseil et formation par rapport aux FACA et fournit pas elle-même de service, on ne s'attend pas à une perception directe de ses missions par la population, mais on peut noter un progrès dans la perception de la présence des FACA et des FSI dans le pays. Au niveau des acteurs gouvernementaux, les succès observés dans l'établissement d'une mission civile en appui aux FSI pourrait peut-être être considéré comme un signe de l'appréciation gouvernementale du travail fait par la mission militaire EUTM RCA.</p>	Faible

About Ecorys

Ecorys is a leading international research and consultancy company, addressing society's key challenges. With world-class research-based consultancy, we help public and private clients make and implement informed decisions leading to positive impact on society. We support our clients with sound analysis and inspiring ideas, practical solutions and delivery of projects for complex market, policy and management issues.

In 1929, businessmen from what is now Erasmus University Rotterdam founded the Netherlands Economic Institute (NEI). Its goal was to bridge the opposing worlds of economic research and business – in 2000, this much respected Institute became Ecorys.

Throughout the years, Ecorys expanded across the globe, with offices in Europe, Africa, the Middle East and Asia. Our staff originates from many different cultural backgrounds and areas of expertise because we believe in the power that different perspectives bring to our organisation and our clients.

Ecorys excels in seven areas of expertise:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys offers a clear set of products and services:

- preparation and formulation of policies;
- programme management;
- communications;
- capacity building;
- monitoring and evaluation.

We value our independence, our integrity and our partners. We care about the environment in which we work and live. We have an active Corporate Social Responsibility policy, which aims to create shared value that benefits society and business. We are ISO 14001 certified, supported by all our staff.



P.O. Box 4175
3006 AD Rotterdam
The Netherlands

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
The Netherlands

T +31 (0)10 453 88 00
F +31 (0)10 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
Registration no. 24316726

W www.ecorys.nl