

CAPITALISATION D'EXPERIENCES

AVRIL 2022

LE FONDS BÊKOU,
UN OUTIL INNOVANT,
UNE RECHERCHE PERMANENTE DE PERTINENCE, DES
LEÇONS CLÉS POUR MIEUX TRAVAILLER SUR LE
NEXUS



FRANÇOIS GRÜNEWALD

THOMAS FOIN



« *Ata so bi ayo mingui, la ayéké si gui* »
(*Quelle que soit la durée de la nuit, le soleil apparaîtra*)

Proverbe sango

Remerciements

L'équipe du Groupe URD remercie toutes celles et ceux qui, en République centrafricaine (RCA), dans les services de la Commission européenne à Bruxelles et dans les capitales des États membres, ont très volontiers répondu à ses questions, montrant ainsi tout l'intérêt qu'ils portaient à cette mission de capitalisation de l'expérience du Fonds Bêkou. Un remerciement particulier à l'équipe Bêkou de Bruxelles et à la Délégation de l'Union européenne en RCA pour leur soutien permanent à cet exercice.

Le Groupe URD, un think-tank au cœur des crises

Fondé en 1993, le Groupe URD est un think-tank indépendant spécialisé dans l'analyse des pratiques et le développement de politiques pour l'action humanitaire et la gestion des fragilités. Son expertise pluridisciplinaire, nourrie par des allers-retours permanents sur les terrains de crise et post-crise, lui permet d'appréhender le fonctionnement du secteur dans son ensemble. Attaché à l'échange de connaissances et à l'apprentissage collectif, il accompagne les acteurs de l'aide dans les processus d'amélioration de la qualité de leurs interventions.

Le Fonds Bêkou (« espoir » en langue sango)

Premier des Fonds fiduciaires européens, le Fonds Bêkou a été créé en réponse à la crise de 2013 en République centrafricaine (RCA) afin de permettre l'accès des populations aux services essentiels (eau et assainissement, alimentation, soins, etc.) et d'assurer, une fois la sécurité rétablie, la relance de l'activité économique. Il a ainsi pour but de contribuer à la stabilisation et à la reconstruction de la RCA en améliorant l'articulation entre les programmes de reconstruction / développement d'une part et la réponse humanitaire d'autre part (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*, ou LRRD), afin de permettre le renforcement des capacités centrafricaines. En accompagnant les plus vulnérables et en soutenant la réconciliation nationale, les programmes financés par le Fonds Bêkou contribuent à poser les fondations d'un développement durable et inclusif.

https://ec.europa.eu/international-partnerships/programmes/le-fonds-fiduciaire-bekou_fr

Cette étude a été financée par le Fonds Bêkou et réalisée par une équipe du Groupe URD. Son contenu n'engage que ses auteurs et en aucune manière le Fonds Bêkou. Toutes les photos ont été prises par le Groupe URD.

LISTE DES ACRONYMES

ACDA	Agence Centrafricaine pour le Développement Agricole
ACF	Action Contre la Faim
ACTED	Agence de Coopération Technique pour le Développement
AFD	Agence Française de Développement
AGR	Activités Génératrices de Revenus
AICS	Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo
ALIMA	Alliance for International Medical Action
ANDE	Agence Nationale de Développement de l'Élevage
ANE	Autorité Nationale des Élections
ANEA	Agence Nationale de l'Eau et de l'Assainissement
APEMF	Association Professionnelle des Établissements de Microfinance de Centrafrique
APPR	Accord Politique pour la Paix et la Réconciliation
AT	Assistance Technique
ATPC	Assainissement Total Piloté par la Communauté
AVEC	Associations Villageoises d'Épargne et Crédit
BAD	Banque Africaine de Développement
CASEF	Centres d'Autonomisation Socio-économique des Femmes
CEC	Centres d'Écoute et de Conseil
CGPE	Comités de Gestion des Points d'Eau
CLPR	Comités Locaux de Paix et Réconciliation
CMCA	Caisses Mutuelles de Centrafrique
COOPI	Cooperazione Internazionale
CPC	Coalition des Patriotes pour le Changement
CRF	Croix-Rouge Française
CRS	Catholic Relief Services
CUAMM	Médecins avec l'Afrique
DAFMAN	Direction des Affaires Financières, Monétaires, des Assurance et de la Microfinance
DDRR	Désarmement, Démobilisation, Réintégration et Rapatriement
DRC	Danish Refugee Council
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
ECHO	Aide humanitaire & Protection civile (Commission européenne)
EF	Expertise France
EHA	Eau, Hygiène et Assainissement
EUTM	European Union Training Mission
FACA	Force Armée centrafricaine
FAO	Food and Agriculture Organization
FED	Fonds Européen pour le Développement
FF	Fonds Fiduciaire
FNEC	Fédération Nationale des Éleveurs Centrafricains
FOSA	Formation Sanitaire
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ICRA	Institut Centrafricain de la Recherche Agronomique
IMC	International Medical Corps
IRC	International Rescue Committee
INTPA¹	Direction générale des Partenariats internationaux (Commission Européenne)
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
MADR	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
MATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MdS	Maison des Services
MESA	Ministère de l'Élevage et de la Santé Animale
MINUSCA	Mission Multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en RCA
MSP	Ministère de la Santé et la Population
Global Europe	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OMS	Organisation Mondiale de Santé

¹ Anciennement DEVCO.

ONG	Organisation Non-Gouvernementale
OP	Organisations Paysannes
OSC	Organisations de la Société civile
PAM	Programme Alimentaire Mondial des Nations Unies
PAPEUR	Programme d'Appui à la Promotion de l'Entrepreneuriat en milieu Urbain et Rural
PBF/FBP	Financement Basé sur la Performance
PDI	Personnes déplacées en interne
PEPEV	Projet Eau pour la Paix, Eau pour la Vie
PRESU	Projet de Reconstruction Économique et Sociale en milieu Urbain
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PUI	Première Urgence Internationale
RCA	République Centrafricaine
RCPCA	Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix
RELSUDE	Programme de Relèvement socioéconomique dans la zone Sud-Est de la RCA
REPASOCC	Renforcement et Participation de la Société Civile Centrafricaine
RNL	Radio Ndeke Luka
ROM	Results-Oriented Monitoring
SNIS	Système National d'Information Sanitaire
SPONG	Secrétariat Permanent pour les ONG
THIMO	Travaux à Haute Intensité de Main d'Œuvre
UE	Union européenne
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
URD	Urgence Réhabilitation Développement
VBG	Violences Basées sur le Genre
WHH	Welthungerhilfe



Table des matières

AVANT PROPOS	6
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	8
Objectifs de l'exercice de capitalisation	8
Une initiative originale pour aider la RCA à sortir de la crise	8
Conclusions et recommandations	8
RAPPORT D'ANALYSE	11
1. INTRODUCTION	11
1.1. Objectif de l'étude	11
1.2. Méthodologie	12
1.3. Présentation du document	12
2. CENTRAFRIQUE : ENTRE ESPOIR, TURBULENCES POLITIQUES ET EXACTIONS	13
2.1. Une position géographique particulière	13
2.2. Crises 2013-2014	13
2.3. Instabilité (2015-2018)	14
2.4. Espoirs fragiles suscités par l'accord de paix (2019-2020)	14
2.5. L'instabilité autour des élections présidentielles (2020-2021)	15
2.6. Éléments de conclusion	16
3. DES BESOINS IMMENSES, UNE ARCHITECTURE DE L'AIDE QUI CHERCHE SES MARQUES	17
3.1. Les besoins humanitaires et de développement	17
3.2. La stratégie nationale	18
3.3. L'aide internationale	18
3.4. Impact sur l'aide de la crise covid-19	20
3.5. Pour conclure: quelques points de vigilance	21
4. LE FONDS BÊKOU	22
4.1. Le Fonds Bêkou : histoire d'une innovation	22
4.2. La planification stratégique : favoriser les double et triple nexus	24
4.3. Les grandes évolutions du Fonds Bêkou	27
4.4. Les opérations	32
4.5. Une approche renforcée de la communication	45
5. ANALYSE ÉVALUATIVE	47
5.1. Quelle a été la pertinence du Fonds Bêkou ?	47
5.2. Quels ont été les impacts du Fonds Bêkou?	49
5.3. Le Fonds Bêkou a-t-il contribué à mettre en œuvre le nexus ?	50
5.4. Le Fonds Bêkou a-il participé efficacement à la coordination ?	51
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	54
6.1. Pour l'année d'extension du Fonds Bêkou	54
6.2. Pour la future programmation européenne en RCA	55
6.3. Pour la répliquabilité du « mode Bêkou » en dehors de la RCA	56
ANNEXES	57
Annexe N°1 : Termes de référence de l'étude	58
Annexe N°2 : Liste des documents consultés	61
Annexe N°3 : Liste des institutions consultées	63
Annexe N°4 : Liste des fiches d'actions du Fonds Bêkou	65
Annexe N°5 : Prise en compte des recommandations de l'étude	66

AVANT PROPOS

Je me réjouis de partager avec vous l'étude de capitalisation sur le Fonds Bêkou rédigée par les experts du Groupe Urgence Réhabilitation et Développement (Groupe URD).

Une version préliminaire de cette étude a été rédigée en 2020. Cependant, à cause de la pandémie de la COVID-19, ses conclusions n'ont pu être discutées qu'en novembre 2021, lorsque les conditions sécuritaires et sanitaires ont rendu possible l'organisation d'un atelier de capitalisation à Bangui. Ces échanges avec les partenaires du Fonds Bêkou ont permis d'enrichir et de finaliser l'étude.

Principaux enseignements de cet exercice de capitalisation

Comme vous le verrez dans ce document, le Fonds Bêkou, premier Fonds fiduciaire créé par l'Union européenne, semble avoir répondu aux attentes fortes suscitées par sa création :

- il a adopté un **positionnement tout à fait novateur** entre les actions d'urgence et celles de développement inscrivant son action sur le nexus humanitaire-développement et complétant la boîte à outils de l'Union européenne en faveur de la RCA ;
- grâce à ses mécanismes flexibles , il a permis l'adaptabilité des projets face à la volatilité du contexte : ainsi, une fois signés les accords de paix, le Fonds a lancé un gros programme dans la région Sud Est qui peinait à bénéficier de l'aide. Par ailleurs, il a contribué en un temps record à la réponse à la pandémie de COVID-19, et réorienté rapidement certaines actions suite aux violences liées au contexte électoral de 2020-2021 ;
- de manière inédite, le Fonds Bêkou a mutualisé **des ressources et des expertises** permettant à certains États membres de s'investir en RCA, sans avoir besoin de déployer une présence complète sur le terrain ;
- il a connu une **montée en puissance**, au fur et à mesure des années, au niveau **financier** (de 64 millions d'euros à sa création en 2014 à 310 millions fin 2021), au niveau **géographique** (avec des projets au sein de toutes les préfectures du pays), et au niveau de ses **cibles** (projets centrés au départ sur la réponse aux besoins immédiats des communautés bénéficiaires et progressivement complétés par des volets d'appui au redéploiement de l'État – « pyramide micro-méso-macro ») ;
- le Fonds a su agréger autour de lui une **communauté** très impliquée, avec une grande variété d'acteurs , et redynamiser certaines coordinations sectorielles (par exemple dans le domaine du développement rural ou de la santé) ;
- il a su faire évoluer ses **modalités opérationnelles** que ce soit en mettant l'accent sur les consortiums ou en renforçant les outils de pilotage/suivi (à l'image de la création du « cadre de résultats » suite au rapport de la Cour des Comptes).

Le Fonds a aussi montré certaines limites. Je retiens notamment des échanges lors de l'atelier de capitalisation : que les efforts doivent se poursuivre dans l'inclusion de certaines populations vulnérables (peuples autochtones des zones forestières, Peulhs en zone pastorale, personnes en situation de handicap...); qu'une réflexion plus stratégique au niveau de la logique d'intervention géographique aurait permis une meilleure synergie entre les actions ; que la « pyramide micro-méso-macro » aurait mérité d'être mise en place dans tous les secteurs d'intervention avec une attention portée sur l'articulation entre chacun des niveaux ; ou encore que les efforts déployés par le Fonds, n'ont pas suffisamment permis aux organisations de la société civile centrafricaine de bénéficier de ses financements en tant que chefs de file ou partenaires de consortium. J'entends également la demande des autorités centrafricaines de renforcer la circulation des informations sur la mise en œuvre des projets.

Prise en compte des recommandations

Dans le cadre de cet exercice de capitalisation, les experts du groupe URD ont **identifié 10 recommandations** stratégiques qu'ils ont rassemblées en trois catégories : (1) les recommandations relatives à l'année 2021, dernière année d'extension du Fonds ; (2) les recommandations relatives à la programmation de l'Union européenne en RCA et (3) les recommandations relatives à la « reproductibilité du modèle Bêkou » en dehors de la RCA.

Ces recommandations et les enseignements de l'étude ont guidé le travail du Fonds Bêkou ces derniers mois. Je me réjouis particulièrement des 14 avenants adoptés en 2021 pour un montant de 22 millions d'euros ; ils ont permis d'étendre la durée de nombreux projets en matière de santé, d'accès à l'eau et d'égalité des genres.... Je suis également heureux de vous annoncer que le Fonds Bêkou prépare une stratégie de sortie pour renforcer les efforts de pérennisation des actions financées et identifier les potentiels « besoins à prioriser ».

Vous pouvez en apprendre plus sur ces avancées en consultant l'**annexe 5** qui fait un bilan de la prise en compte de chacune des 10 recommandations.

Quelle suite pour le Fonds ?

Le 31 décembre 2021 a marqué la fin de la deuxième extension du Fonds. Depuis cette date, le Fonds Bêkou n'est plus en mesure d'adopter de nouveaux programmes, mais une **trentaine de projets sont encore en cours** pour un budget de près de 180 000 000 EUR.

Ce riche travail de capitalisation permettra d'enrichir la mise en œuvre de ces projets tout en inspirant les actions de l'UE en RCA dans le cadre de sa nouvelle programmation.

Enrique De Loma Ossorio Friend
Gestionnaire du Fonds Bêkou

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

OBJECTIFS DE L'EXERCICE DE CAPITALISATION

Le Fonds Bêkou a été créé en juillet 2014 comme un outil innovant visant à renforcer les passerelles entre urgence et développement ainsi qu'à contribuer à la stabilisation socio-économique, au retour des services publics de base, à la reconstruction du « vivre ensemble » et à la restauration de la confiance entre les Centrafricains et leur administration. Il a contribué à la résilience et au relèvement de la République centrafricaine (RCA) à hauteur de 310,2 millions d'euros entre 2014 et fin 2021, à travers des partenaires (ONG, agences de développement des États membres de l'UE et de l'ONU, institutions centrafricaines) et via une assistance technique.

Mécanisme conçu comme devant être adaptable sur le terrain et flexible dans la mise en œuvre, le Fonds Bêkou a *de facto* été en évolution permanente, du fait de la turbulence du contexte, mais aussi en raison des processus de consolidation des acquis en cours, de l'écoute qu'a su démontrer l'équipe Bêkou et des capacités d'apprentissage et d'agilité dont il a fait preuve.

Sept ans après la création du Fonds et alors qu'arrive l'heure des bilans et que le pays est secoué par une nouvelle crise, il est temps de tirer toutes les leçons de ces années d'implication du Fonds aux côtés de la population centrafricaine afin de mieux réfléchir sur les forces et limites de tels mécanismes, leurs avantages comparatifs et leurs faiblesses.

Il s'agit enfin de mieux comprendre comment ces « Fonds fiduciaires » (FF) peuvent participer à une « boîte à outils » européenne aussi complète que possible pour répondre aux besoins des pays en crise, en conformité avec les Directives pour les États fragiles de l'OCDE : « répondre aux besoins des populations, supporter la mise en place de gouvernances inclusives et redevables ».

UNE INITIATIVE ORIGINALE POUR AIDER LA RCA À SORTIR DE LA CRISE

La crise de la République centrafricaine en 2013-2014 a ému la communauté internationale. La mobilisation de différents pays amis et des Nations unies pour faire face aux enjeux humanitaires, sécuritaires et politiques a créé un espoir. Mais face au risque de voir cette mobilisation s'épuiser, la Commission européenne, avec le soutien d'un certain nombre d'États membres, a créé un outil original : le Fonds fiduciaire dit « Fonds Bêkou » (« espoir » en langue Sango). Ciblait initialement les enjeux de reconstruction de la résilience des populations, le Fonds Bêkou a progressivement mis en place une approche plus sophistiquée, allant du terrain vers les niveaux décentralisés et les ministères ; travaillant autant sur les besoins de base qu'au rétablissement d'une présence des services publics, voire sur des mécanismes assurant la qualité et la redevabilité des acteurs étatiques. Avec cette approche « micro-méso-macro », le Fonds Bêkou s'est avéré un outil essentiel pour répondre aux défis du nexus humanitaire-développement.

Cependant, la crise de la fin 2020 et du début 2021, liée au processus électoral et à la reprise des armes par certains mouvements armés, montre que des événements, notamment d'ordre politique, peuvent facilement mettre à mal des années d'efforts.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Face à un contexte complexe, turbulent et imprévisible, la création du Fonds Bêkou a constitué un véritable pari qui a été largement gagné, mais qui a aussi rencontré beaucoup de contraintes.

Les grandes conclusions et recommandations présentées ci-après sont issues d'un travail de recherche et d'une mission de terrain menés pendant l'année 2020. Elles ont été discutées lors d'un atelier de capitalisation organisé à Bangui en novembre 2021 et elles s'organisent selon les axes suivants :

1. LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS À DESTINATION DU FONDS POUR L'EXTENSION D'UN AN (ANNÉE 2021)

Recommandation N°1 : L'implication croissante des autorités est nécessaire, mais elle doit être bien progressive pour mieux intégrer les enjeux de renforcement des compétences, d'intégrité et de prise en compte des dynamiques politiques et de conflits existantes.

Recommandation N°2 : Il faut assurer que cette année additionnelle soit l'occasion d'une programmation stratégique sur un certain nombre de secteurs clés (comme la santé, la sécurité alimentaire et économique) en étroite partenariat avec les autorités centrafricaines, mais aussi de l'utilisation optimale des leçons tirées des activités du Fonds Bèkou en termes de processus (flexibilité, dialogue interacteurs, etc.).

Recommandation N°3 : Il est important de prolonger les projets de la durée nécessaire pour éviter tout « gap » de financement entre la fin d'un financement Bèkou et la reprise de ces projets ou de leurs acquis par un autre instrument de financement (européen ou non). Ceci a été entériné pour le secteur de la santé lors du COGES de décembre 2020 avec un nouveau « top up » de 10 millions d'euros pour prolonger les projets santé jusqu'au début 2022. Il importe toutefois de bien s'assurer que les autres secteurs d'intervention seront aussi couverts.

Recommandation N°4 : Grâce aux efforts du Fonds Bèkou, qui s'est avéré un outil de communication très fort, la visibilité européenne en RCA s'est trouvée renforcée. Il faudra continuer pendant l'année additionnelle à capitaliser sur cette visibilité qui sera essentielle pour la suite de la coopération Union européenne-République centrafricaine.

2. LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS À DESTINATION DE LA FUTURE PROGRAMMATION EN RCA

Il s'agissait de voir comment les recommandations issues de la Capitalisation Bèkou pouvaient apporter des éclairages pour la coopération future de l'UE en RCA, tant de façon sectorielle que sur les enjeux de flexibilité et d'accompagnement des activités faites pour en consolider les acquis.

Recommandation N°5 : À l'avenir, et dans le cadre de la programmation du nouveau cadre Global Europe, il faudra assurer que l'on préserve les éléments clés qui facilitent l'agilité sur le terrain sans affaiblir la redevabilité. Les événements de la fin 2020 / début 2021 mettent en exergue la nécessité de processus flexibles (pour permettre de réorienter les activités facilement ou de les étendre comme cela a été le cas avec Bèkou). La mise en place rapide des instances de dialogue sur le terrain entre les acteurs et les gestionnaires du Fonds a été l'un des ingrédients clés de l'intérêt que le Fonds a suscité. Il faudra être attentif à conserver cela dans les nouveaux instruments utilisés en RCA.

Recommandation N°6 : Il faut développer une stratégie de sortie efficace des différents projets Bèkou qui seront menés après 2021, ce qui passera nécessairement par :

- Un dialogue politique avec les autorités centrafricaines ainsi qu'avec les autres partenaires techniques et financiers sur les programmes qu'ils pourraient reprendre ;
- Une réflexion programmatique pour identifier comment, dans la nouvelle stratégie d'intervention de l'Union européenne en RCA, un certain nombre des acquis obtenus grâce au Fonds Bèkou dans des secteurs clés pourront être consolidés.

Recommandation N°7 : Il sera essentiel d'assurer à la fois l'implication forte de l'Union européenne dans certains sujets clés, dans le cadre de ses axes de focalisation (santé, sécurité alimentaire et développement rural, etc.), mais aussi un travail de plaidoyer auprès des États membres pour assurer la couverture d'autres sujets dont l'expérience du Fonds Bèkou a fait ressortir l'importance (désenclavement, développement économique urbain, etc.).

Recommandation N°8 : Il faut s'assurer que la durée des projets sera en accord avec les résultats escomptés, sans quoi, dans des contextes aussi complexes, difficiles et turbulents, beaucoup de déconvenues et d'extensions de programmes lourdes à mettre en œuvre administrativement sont à attendre. Trois ans semblent un minimum, avec des options de phases additionnelles sur la base d'évaluations des réalisations.

3. RÉPLICABILITÉ DU « MODE BÊKOU » EN DEHORS DE LA RCA

Recommandation N°9 : Il faudra s'assurer que les personnes et services impliqués soient bien au courant de ce qui peut être considéré comme des facteurs clés du succès du Fonds Bêkou :

- Poursuivre le développement des outils d'agilité et de flexibilité et en systématiser la mise en place.
- Développer assez vite les outils liés aux Directives de l'OCDE sur les États fragiles, et notamment la pyramide « micro-méso-macro » qui permet d'assurer les services aux populations et de renforcer l'État.
- Renforcer les capacités d'auto-évaluation au sein des projets et programmes ainsi que le dialogue et l'apprentissage collectif, facilités de façon externe pour mieux gérer les risques de tension.
- Considérer la qualité des ressources humaines dédiées, notamment leur connaissance du contexte et leurs capacités d'établir des relations avec une large gamme d'acteurs, dont le dialogue « Terrain / Bruxelles », comme des facteurs centraux de réussite. On notera l'importance de disposer d'une unité de gestion Finances-Contrats acquise aux enjeux de la flexibilité.

Recommandation N°10 : Dans le cadre du nouvel outil européen (Global Europe), il importera de trouver les moyens d'assurer aux États membres et aux potentiels autres contributeurs que la contribution à une fenêtre fiduciaire dans la nouvelle « boîte à outils » peut avoir un effet bénéfique en termes de visibilité dans le pays contributeur, à Bruxelles comme sur le terrain. Il importe de faire apparaître les économies d'échelle que de tels mécanismes peuvent apporter aux États membres qui sont intéressés par un contexte particulier, mais qui n'ont pas nécessairement les moyens d'une présence complète sur le terrain.

Ces recommandations sont présentées dans la section 6 du présent rapport.

Au final, ces recommandations visent à supporter la répliquabilité des atouts du FF dans d'autres contextes et au sein des nouveaux outils de l'Union européenne. La mécanique qui a été mise en place par le Fonds Bêkou a permis de beaucoup apprendre sur le nexus HDP (Humanitaire-Développement- Paix) et les conditions d'application des approches dédiées aux contextes de fragilité et de situations de post-crise non stabilisées dans lesquelles la flexibilité, la capacité d'adaptabilité à des contextes fluctuants et la bonne coordination entre acteurs humanitaires et de développement est essentielle, mais hélas très consommatrice de temps.

RAPPORT D'ANALYSE

1. INTRODUCTION

1.1. OBJECTIF DE L'ÉTUDE

Suite à la crise de 2013 en République centrafricaine, la Commission européenne, avec l'appui de certains pays membres, a pris l'initiative de créer un outil original, un Fonds Fiduciaire dédié à la RCA, le Fonds Bêkou, afin de faire face aux défis de la sortie de crise dans un contexte complexe. Il s'agissait de renforcer la résilience des populations, aider à recréer un accès aux services essentiels et contribuer aux efforts de reconstruction des institutions centrafricaines en articulant les outils de l'humanitaire et du développement de l'Union européenne et en renforçant la coordination Union européenne - États membres de l'Union européenne (UE) ainsi qu'avec les autres États contributeurs du Fonds.

En mai 2019, sur la base des acquis et des besoins face à une crise encore loin d'être terminée, le Conseil d'Administration du Fonds Bêkou, en consultation avec le Conseil et le Parlement européen, a décidé de prolonger le Fonds fiduciaire jusqu'à la fin de l'année 2020, d'une part, en axant les domaines d'activités autour des grands secteurs prioritaires du Fonds, à savoir la sécurité alimentaire et économique, le renforcement des services sociaux de base (eau et assainissement, santé) et l'appui au redéploiement de l'État et aux efforts de réconciliation et, d'autre part, en travaillant sur les facteurs clés que sont la consolidation des acquis, le développement d'actions de développement local intégré et la collaboration multi-acteurs. Le Fonds a été prolongé une seconde fois fin 2020 pour une année supplémentaire.

Il est important de rappeler que le Fonds Bêkou dédié à aider la RCA à gérer sa période post-conflit (double nexus), coexiste avec d'autres outils de l'Union européenne et s'insère dans une évolution progressive de la « boîte à outil » communautaire vers le triple nexus « humanitaire-développement-paix ».

À quelques mois de la fin du mandat du Fonds Bêkou (31 décembre 2021) et à la suite des Ateliers Bêkou organisés en 2016 et 2018², de la revue du Fonds par la Cour des Comptes européenne de 2017 et des nombreux échanges au sein de la Commission et avec les États contributeurs, le gouvernement de la RCA, les agences de coopération bilatérales et les partenaires opérationnels, il a été décidé de lancer un nouvel exercice de capitalisation et de partage d'expériences. L'objectif général de cette mission est de fournir une évaluation globale et indépendante de la position stratégique et du fonctionnement du Fonds Bêkou, qui servira à alimenter la tenue d'un atelier de capitalisation à Bangui (selon les contraintes dues au COVID-19). Il s'agit notamment³ :

- De produire une analyse sur la situation en RCA pendant les cinq dernières années du Fonds Bêkou. L'analyse doit intégrer les changements et développements à l'œuvre durant cette période (contexte politique et sécuritaire, aide internationale, etc.), ainsi que les principaux moteurs et obstacles à la reconstruction du pays.
- D'évaluer la valeur ajoutée du Fonds Bêkou comme instrument d'intervention durant la période 2014–2020. Cette analyse devra mettre l'accent sur les résultats des programmes financés par le Fonds Bêkou en faisant ressortir les avantages comparatifs en termes de gestion et de mutualisation des ressources, de cohérence et de visibilité politique. Elle analysera enfin les autres spécificités du Fonds Bêkou comme la flexibilité, l'articulation autour du nexus « sécurité/développement » et les trois niveaux d'intervention (micro/méso/macro).
- Sur la base des leçons apprises déjà identifiées en 2016, fournir une analyse sur les progrès réalisés et proposer des recommandations afin d'améliorer la performance des actions actuelles du Fonds Bêkou.

² Atelier résilience et relèvement, chemin vers le développement (29 et 30 juin 2016, Bangui) et discussion stratégique sur le futur du Fonds fiduciaire Bêkou (19 octobre 2018, Bruxelles).

³ Objectifs spécifiques issus des termes de références élaborés par INTPA pour la présente étude.

1.2. MÉTHODOLOGIE

La méthode, relativement classique, comportait un certain nombre de phases permettant (1) une analyse documentaire, (2) des entretiens avec les services de la Commission européenne à Bruxelles et des États contributeurs, (3) la diffusion d'un questionnaire auprès des acteurs opérationnels, (4) une mission de terrain pour rencontrer partenaires opérationnels, autorités centrafricaines et populations des zones d'action, et enfin (5) l'organisation d'un atelier en RCA avec les acteurs de terrain et les autorités centrafricaines ainsi que la participation à des événements de restitution à Bruxelles.

Ainsi, une quarantaine de documents ont été consultés (voir annexe N°2), et notamment : rapports d'analyse du contexte, revues de « Results Oriented Monitoring » (ROM) missions⁴ et rapports sur le Fonds Bèkou.

La crise liée à la pandémie de COVID-19 a contraint à une révision de la méthodologie envisagée, avec l'introduction de nombreux travaux à distance et une extension des délais de mise en œuvre.

Une première phase d'entretien a été menée à distance entre avril et juillet 2020. 19 entretiens ont pu avoir lieu et 4 téléconférences ont été organisées. Les représentants des États membres contributeurs au Fonds Bèkou ont été consultés, ainsi que de 14 partenaires opérationnels (voir annexe N°3). Les difficultés de communication avec la RCA, bien connues du fait de la faiblesse des réseaux internet centrafricains, n'ont finalement pas été trop gênantes en raison de l'extrême bonne volonté des différentes personnes concernées.

De plus, deux questionnaires ont été largement diffusés auprès des partenaires opérationnels du Fonds Bèkou, visant deux catégories de personnels : les cadres et les opérationnels de terrain. Par ce questionnaire, il a été possible de récolter des informations, leçons tirées et perspectives d'avenir de 25 acteurs (ONG et agences de coopération).

Finalement, une mission de terrain de deux semaines (fin octobre/mi-novembre 2020) a permis :

- Une consultation renforcée avec les institutions centrafricaines ;
- Des échanges plus opérationnels avec les partenaires du Fonds Bèkou ;
- Des échanges avec les organisations de la société civile centrafricaine, notamment lors d'un focus group dédié aux OSC centrafricaines ;
- Des visites de projets qui ont été autant d'occasions d'échanger avec les équipes de terrain et les populations bénéficiaires des projets financés par le Fonds Bèkou. On notera en particulier les projets santé (hôpital de Bangui et centres de santé des provinces de la Lobaye, d'Ombela Mpoko), les projets d'infrastructures d'Ombela Mpoko, divers projets dans le Oumam Pendé, ainsi que divers projets sur Bangui (infrastructures urbaines et d'éducation).

Finalement, en novembre 2021, un atelier de capitalisation a été organisé à Bangui avec près de 160 participants (représentants de l'équipe du Fonds Bèkou et de la Délégation de l'UE ; des États membres du Fonds ; des principaux partenaires techniques et financiers ; des partenaires financés par le Fonds, d'autres organisations de la société civile ainsi que des autorités centrafricaines). Pendant la journée, sept sessions ont été menées : trois de nature thématique (santé ; développement rural et cohésion sociale) et quatre de nature plus technique (nexus ; pyramide micro-méso-macro ; spécificités du Fonds Bèkou ; société civile centrafricaine). Les échanges et les conclusions de ces sessions ont permis d'enrichir le présent rapport de capitalisation.

1.3. PRÉSENTATION DU DOCUMENT

Le présent document s'articule autour de 5 grands axes :

- Au chapitre 2, une analyse du contexte et de ses évolutions ;
- Au chapitre 3, une présentation de l'architecture de l'aide ;
- Au chapitre 4, une description factuelle du Fonds Bèkou, de ses évolutions et de ses résultats ;
- Au chapitre 5, une analyse évaluative des principaux apprentissages et enjeux ;
- Au chapitre 6, une conclusion et des recommandations tournées vers le futur.

⁴ Results-Oriented Monitoring (ROM). Le système ROM permet à la Commission européenne d'obtenir des données externes sur la performance des projets financés. 32 projets ont fait l'objet de revues ROM depuis la création du Fonds Bèkou et 7 revues sont en cours à la fin de l'année 2020.

2. CENTRAFRIQUE : ENTRE ESPOIR, TURBULENCES POLITIQUES ET EXACTIONS

L'histoire de la jeune République centrafricaine est celle d'un cycle de violence, nourri en province par la prédation des groupes armés et à Bangui par des problèmes de gouvernance. Les populations centrafricaines ont été les premières victimes des coups d'État et souffrent depuis des décennies de l'absence de services sociaux. C'est dans ce contexte particulier qu'a vu le jour une initiative originale : le premier Fonds fiduciaire post- crise de l'Union européenne.

Depuis 2013, la crise centrafricaine est passée par de nombreuses phases d'espoir et d'inquiétude, avec une grande turbulence dans certaines zones et des avancées non négligeables dans la négociation vers la paix. Cette crise est marquée par le développement d'une « économie de la guerre civile » menée par une myriade de groupes armés aux allégeances variables. Elle est hélas loin d'être terminée, comme l'a démontré la reprise des conflits qui ont suivi les élections présidentielles du 27 décembre 2020.

2.1. UNE POSITION GÉOGRAPHIQUE PARTICULIÈRE

Souvent vue seulement comme un pays enclavé, la RCA est aussi au croisement des grands flux de l'Afrique centrale, avec un axe Nord-Sud entre monde de la savane et monde de la forêt et un axe Est-Ouest, entre Afrique francophone et Afrique anglophone, l'Ouest tourné vers l'Atlantique et le Golfe de Guinée et l'Est vers l'océan Indien. Dotée d'une faible densité démographique, la RCA s'appuie sur la richesse d'un environnement très diversifié, allant des savanes arborées au Nord, paradis du pastoralisme, à la zone tropicale humide au Sud, pays de la forêt dense et de ses richesses. Cette diversité de ressources naturelles biologiques de grande qualité et encore largement intactes (savanes riches, forêts primaires, zones de biodiversité extraordinaires, immenses potentiels pour le coton, le café, etc.) attise bien des appétits.

Géologiquement installée sur un miracle doublé d'une « malédiction » – de riches ressources du sous-sol (or, diamants, etc.), la RCA est de fait au cœur de grands enjeux économiques et politiques régionaux. Fait notable, elle s'inscrit de plus dans la mise en place d'un « Great Game » en Afrique centrale, au sein duquel Chine, Russie, mais aussi puissances régionales (Tchad, Soudan, Cameroun, Rwanda) deviennent des acteurs importants qui défient les anciennes parties prenantes. De ce fait, de nombreuses questions se posent. La RCA est-elle une impasse ou un pont ? Ses ressources lui permettront-elles de se développer ou, au contraire, entraîneront-elles son dépeçage et sa fin ? C'est dans cet environnement complexe que la crise de 2013 s'est déclenchée.

2.2. CRISES 2013-2014

Initié par la mauvaise gouvernance et l'absence de plus en plus prononcée de l'État dans l'arrière-pays, le cycle de violence observé depuis des années a connu son paroxysme en 2013 lors du renversement de François Bozizé par la Séléka⁵. Ce mouvement rassemblant les groupes armés principalement du nord du pays installe à Bangui, à partir de mars 2013, un gouvernement incapable de contrôler les exactions commises par ses mercenaires. Ces derniers provoquent l'émergence de groupes d'auto-défense, les anti-balaka⁶ qui à leur tour commettent d'autres exactions.

La mission militaire française Sangaris est déployée en Centrafrique dès décembre 2013 et permet de mettre un terme aux affrontements à Bangui. La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique, la Minusca⁷, se déploie à Bangui puis en province au cours de l'année 2014.

Début 2014, Michel Djotodia, chef d'État installé par la Séléka, cède la place sous la pression internationale à la présidente de la Transition, Catherine Samba-Panza. À la faveur de cette transition, l'Union européenne déploie le fonds fiduciaire Bêkou dont la création permet de concentrer des contributions allemande, française, italienne, néerlandaise

⁵ Séléka signifie « coalition » en Sango : la majorité des membres de la Séléka est issue d'ethnies musulmanes et de culture agro-pastorale. Bien équipée, la Séléka renverse sans difficulté les FACA rendues exsangues par une gestion calamiteuse des ressources de l'État.

⁶ Les anti-balaka (ABK) tirent leur nom de leurs amulettes magiques censées les prémunir des balles de fusil AK 47. La majorité de leurs membres est issue d'ethnies chrétiennes-animistes et de culture agricole. À l'origine simplement équipés de machettes, arcs, flèches et sabres, les ABK tirent leur force de leur supériorité numérique.

⁷ La MINUSCA est créée le 10 avril 2014 par la [Résolution 2149 \(2014\)](#) du [Conseil de sécurité des Nations unies](#). Elle prend la suite de la MISCA (déployée par l'Union africaine) et de la BINUCA.

et suisse sur un vaste programme de relèvement global du pays, à la frontière entre l'action humanitaire et le développement.

2.3. INSTABILITÉ (2015-2018)

La mission Sangaris se retire en 2016 après un processus électoral reconnu, qui permet le retour à l'ordre constitutionnel et l'élection du Président Touadéra. L'année 2016 a été également marquée par la préparation et le lancement du Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix (RCPCA 2017-2020).

Peu après le départ de la Force Sangaris, la situation sécuritaire et humanitaire dans le pays, déjà mauvaise, se dégrade. Depuis 2017, en effet, après l'espoir suscité par les élections, la situation n'a cessé de se détériorer avec la recrudescence des affrontements entre groupes armés dont le nombre n'a cessé de croître. Très vite, environ 80 % du territoire s'est trouvé contrôlé par des groupes armés, dont on estime le nombre à une quinzaine. Plusieurs provinces (nord-ouest, sud-est, centre) ont été, au cours des 4 dernières années, le théâtre de massacres et d'affrontements meurtriers entre ces groupes. Des centaines de civils ont été tués et des centaines de milliers ont dû se déplacer.

Les Forces des Nations unies elles-mêmes ont été fréquemment prises à partie et la MINUSCA a régulièrement perdu des hommes. Pourtant, la communauté internationale n'est pas restée les bras croisés. De nouvelles initiatives de paix ont été lancées dès 2017 sous l'égide de l'Union africaine et de la Communauté Économique des États d'Afrique centrale, jusque-là sans réel succès. Les Nations unies, les pays voisins, des structures spécialisées telles que la Communauté Sans Egidio, le Centre Pour le Dialogue Humanitaire (HD), etc., n'ont pas économisé leurs efforts pour tenter d'arriver à un accord mais aucun accord n'a pu être signé ni en 2017, ni en 2018, année qui s'est avérée particulièrement meurtrière et qui a vu la multiplication du nombre de groupes armés, leur enracinement croissant sur le terrain et la réversibilité des maigres acquis sécuritaires.

Pour répondre à une demande pressante des populations, un programme de Désarmement et de Démobilisation (DDRR⁸) est lancé. Parallèlement, l'Union européenne contribue à la réforme du secteur de la sécurité et au redéploiement de l'autorité de l'État en ouvrant l'éventail complet de ses instruments. Les missions EUMAM puis EUTM initient la reconstruction d'un outil de défense. Simultanément, le Fonds Bêkou mobilise la Croix-Rouge française, ACTED et le Catholic Relief Service pour appuyer le retour des réfugiés.

En dépit des efforts faits par la Minusca, les Forces Armées centrafricaines (FACA) et les puissances qui les soutiennent (France, Union européenne, Russie), les groupes armés confirment leur emprise sur environ deux tiers du territoire. Les exactions se poursuivent ciblant en particulier les femmes. En novembre 2018, une terrible attaque à Alindao sur un camp de déplacés pourtant sous protection de la Minusca fait plus de 100 victimes, brûle la cathédrale et glace les espoirs.

2.4. ESPOIRS FRAGILES SUSCITÉS PAR L'ACCORD DE PAIX (2019-2020)

Malgré l'élection démocratique du président Touadéra en février 2016, il a fallu attendre le début 2019 pour qu'un nouvel accord politique pour la paix et la réconciliation (APPR) crée un peu d'espoir.

En effet, en février 2019, le 8^e Accord de paix depuis 2012 entre le gouvernement centrafricain et les 14 groupes armés finit par être signé à Khartoum. Comme tout accord, il contient des concessions. Parmi celles-ci, l'inclusion de représentants des groupes armés au sein du gouvernement et dans l'administration, ainsi que la création d'Unités Spéciales Mixtes de Sécurité (USMS). Ces USMS doivent, pour une durée de deux ans, unir des membres démobilisés des groupes armés, FACA, gendarmes et policiers, au sein de compagnies dédiées à la sécurisation des couloirs de transhumance. Intimement combinées avec l'approche désarmement, démobilisation, réintégration et rapatriement (DDRR), elles doivent peu à peu ouvrir la voie à l'État de droit. La communauté internationale, en particulier l'Union européenne et la Minusca, se sont ainsi engagées auprès des autorités centrafricaines pour mener le processus délicat de création de ces USMS. La diminution de la conflictualité dans les régions du Nord-ouest et du Sud a alors permis quelques retours. Ainsi, en 2019, 12 500 personnes - un record - sont rentrées volontairement en RCA.

⁸ La MINUSCA, les États-Unis, la CEMAC et la Banque mondiale unissent leurs efforts à ceux des partenaires nationaux pour mettre en œuvre un programme national de DDRR adopté en mai 2015 (Désarmement, Démobilisation, Réintégration et Rapatriement), repris dans l'Accord Politique pour la Paix et la Réconciliation (APPR) et toujours en cours d'exécution aujourd'hui.

Pour autant, la mise en œuvre de l'APPR s'avère un chemin parsemé d'embûches. La difficulté principale est celle de la duplicité des groupes armés : les deux tiers du territoire restent sous leur coupe. Ainsi, au nord-ouest, le groupe armé 3R dirigé par Sidiki Abbas, a commis de graves exactions, puis s'est engagé dans le DDRR et les USMS, avant d'attaquer cette même USMS basée à Bouar. Au nord-est, à Biraou puis à Ndélé, de violents affrontements interethniques entre Goula, Roungas et Kara ont ensanglanté l'hiver 2019-2020. À l'est, autour d'Obo, le groupe armé UPC a tenté de prendre la ville par des actions violentes repoussées par les FACA. Régulièrement, on note des attaques de ces milices, toujours violentes, contre les Forces de l'ONU, comme l'attestent les heurts qui ont frappé Bria les 25 et 26 janvier 2020, faisant une cinquantaine de morts, ou ceux dans le nord-ouest à la frontière du Cameroun qui se sont répétés toute l'année 2020. Dans de nombreuses zones, les branches de l'ancienne rébellion Seleka se disputent le contrôle des ressources naturelles : diamantaire dans l'est du pays, pastorales au nord, etc. Ainsi, les tensions entre groupes pastoraux, notamment sous la pression des transhumants venant du Tchad ou du Soudan, en général des bergers souvent fortement armés travaillant pour des propriétaires de grands troupeaux, et entre pasteurs et agriculteurs, s'insèrent dans les confrontations entre les différents groupes armés.

2.5. L'INSTABILITÉ AUTOUR DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES (2020-2021)

L'accord de paix avait aussi posé les bases de la tenue des élections. La situation complexe a conduit dès septembre 2020 à un premier décalage de la date des élections présidentielles dont le premier tour a alors été reprogrammé au 27 décembre. L'un des éléments clés de l'APPR⁹ était d'avoir rendu possible le retour des deux anciens chefs d'États dans la vie politique de la RCA. Michel Djotodia, ex-chef de la Seleka, a annoncé en novembre 2020 qu'il ne serait pas candidat. Un des autres protagonistes de la crise de 2013, l'ancien président Bozizé (au pouvoir de 2003 à 2013) avait confirmé sa candidature le 25 juillet mais celle-ci a été invalidée par la Cour constitutionnelle en raison des accusations d'assassinats, d'enlèvements et de tortures ainsi que les sanctions de l'ONU visant l'ancien chef de l'État.

François Bozizé a alors monté une coalition de groupes armés, la Coalition des Patriotes pour le Changement (CPC), pour contraindre le gouvernement à sursoir les élections. Des combats entre les groupes armés de la CPC, les FACA, les troupes de la MINUSCA mais aussi les mercenaires russes et les troupes d'appui envoyées par le Rwanda ont éclaté, se rapprochant de Bangui, jusqu'à ce qu'un cessez-le-feu ne soit décrété le 23 décembre. Un cessez-le-feu qui durera moins de 24 heures, un retour de la violence coûtant la vie à trois Casques bleus.

Après la victoire du président Touadéra au premier tour, les groupes d'opposition armée ont poursuivi leurs offensives contre la capitale, conduisant les autorités centrafricaines à décréter en janvier un état d'urgence pour 15 jours sur l'ensemble du territoire. Cet état d'urgence a été prolongé pour une durée de 6 mois en février 2021. De son côté, la MINUSCA a réclamé au Conseil de sécurité des Nations unies une augmentation du nombre de Casques bleus et une amélioration de leurs moyens de combat (hélicoptères, etc.). Les groupes armés ont aussi imposé un embargo sur les approvisionnements à partir du Cameroun, recréant une situation difficile dans la capitale. Le premier convoi a pu rejoindre Bangui le 8 février, sous escorte de la MINUSCA, tandis que sur le terrain, les combats qui opposent les FACA aux groupes armés se poursuivaient.

Si les assauts menés à quelques kilomètres du centre de la capitale ont finalement pu être repoussés et le territoire occupé par les groupes armés progressivement récupéré, la situation n'en est pas moins très préoccupante.

De fait, sur le front des déplacements de population, les choses se sont dégradées rapidement après le chaos des élections et le retour des affrontements armés : le nombre de réfugiés¹⁰ a atteint 641 377 fin janvier 2021 et celui des déplacés a cru à partir de la mi-décembre jusqu'à 280 000 nouveaux déplacés avant de redescendre quand une partie des déplacés sont rentrés dans leurs villages (174 000 encore déplacés début février). Les chiffres restent évolutifs en juin 2021, on comptait 673 000 réfugiés et 729 000 déplacés en République centrafricaine.¹¹

⁹ <https://media.africaportal.org/documents/La-RCA-face-au-pari-de-la-paix-apr%C3%A8s-l'accord-de-Khartoum...pdf>

¹⁰ Rapport de situation de OCHA, 4 février 2021, <https://reports.unocha.org/fr/country/car/>

¹¹ Rapport de situation de OCHA, 26 mai 2021, <https://reports.unocha.org/fr/country/car/>

2.6. ÉLÉMENTS DE CONCLUSION

La RCA est confrontée depuis des années à une situation dans laquelle l'extrême pauvreté fait de « l'économie de la guerre civile », un mode de survie. Elle se caractérise par l'addition de trafics divers (armes, ressources du sous-sol, cultures de rente) qui se surimposent au contrôle des territoires par des individus et groupes armés qui taxent et pillent les populations civiles. Le refus de l'impunité et la soif de justice caractérisent la population centrafricaine. La Cour Pénale Spéciale (CPS), juridiction centrafricaine spécialement dédiée aux crimes liés aux conflits, et la future Commission Vérité Justice Réconciliation et Réparation (CVJRR) devront répondre à cette exigence. Si de fait en 2020, plusieurs arrestations de membres des groupes armés ont été menées à bien par les FACA et la MINUSCA, avant leur déferrement à la CPS, le chemin est encore long.

Dans ce contexte, la présence internationale, tant civile que militaire, est restée possible, mais difficile dans les zones du pays où évacuations et retours se succèdent. Par chance, d'autres régions ont longtemps été considérées comme plus calmes et sont restées jusqu'à peu accessibles de façon satisfaisante. Au-delà des promesses et des effets de communication, l'arrivée des acteurs de la sécurité russe dans l'équation a fortement changé la donne stratégique et les équilibres sécuritaires locaux, avec plus de conflits dans les zones rurales. Dans ces nouvelles configurations qui émergent, la compétition internationale pour les ressources du sous-sol et de la biosphère, mais aussi la position centrale de la RCA en Afrique, aux interfaces entre mondes francophones et anglophones, entre le monde des savanes et celui des forêts, peuvent être autant des facteurs positifs que de risques et font de la RCA un nouvel espace de compétition internationale qui la place au cœur d'un nouveau « Great Game » africain.

La République centrafricaine est plus que jamais à l'heure des choix. Dans ce contexte, le symbole qu'a représenté le Fonds Bêkou, emblème de ce que l'Europe de la solidarité a été et peut encore être, représente une carte critique dans la main des acteurs de la coopération et de ses partenaires centrafricains. Dans ce pays où tout est possible, le pire comme le meilleur, l'incertitude sur le futur reste permanente. C'est dans ce contexte complexe, incertain et turbulent que les nouveaux outils de développement de l'Union européenne qui prendront le relais du Fonds Bêkou devront accompagner la RCA sur le difficile chemin de la paix.



Schéma 1 : Ligne des temps de la République centrafricaine, Groupe URD, 2020.

3. DES BESOINS IMMENSES, UNE ARCHITECTURE DE L'AIDE QUI CHERCHE SES MARQUES

3.1. LES BESOINS HUMANITAIRES ET DE DÉVELOPPEMENT

Frappées de déréliction, les populations centrafricaines manquent de tout comme l'atteste l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)¹² qui reste parmi les plus faibles au monde (188^e rang sur 189 et 57^e sur 58 en Afrique).

Données géographiques et socio-démographiques ¹³	
Superficie	623 000 km ²
Population totale	4,9 millions
Densité	8 Hab./ km ²
Population Urbaine	38 %
Population < 17 ans	47 %
Croissance démographique	+ 2,5 %
Nombre enfants / femmes (15-49 ans)	5,1
Espérance de vie	45,3 ans

La pauvreté reste élevée et on estime qu'environ 71 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté international (1,90 dollar par jour, en parité de pouvoir d'achat) en 2019¹⁴.

Privées d'éducation et bénéficiant d'un accès minimal aux services sociaux de base, sous la menace permanente des attaques par les groupes armés, des pillages réguliers des cultures et des vols de bétail très fréquents, les populations rurales n'ont souvent eu comme seule solution que la fuite dans la savane ou la forêt où elles se trouvent exposées à de nombreux dangers (urgence sanitaire, insécurité alimentaire, violences notamment basées sur le genre, etc.). On estime à 1,8 million le nombre de personnes en RCA en situation d'insécurité alimentaire grave. Le taux de prévalence de la malnutrition chronique est de 38 % sur l'ensemble du pays¹⁵, la malnutrition chronique chez les enfants de moins de cinq ans reste élevée et pourrait bien encore se dégrader avec la situation actuelle. La malnutrition aiguë est également très répandue : selon le PAM, au moins un enfant sur deux âgé de 2 à 6 ans en souffre. Dans de nombreuses zones, l'accès à l'eau est également un problème crucial. Lorsqu'elles sont éloignées des rivières et des fleuves, les populations déplacées, mais aussi les populations urbaines, rencontrent en permanence des problèmes d'eau. De nombreuses écoles et structures de santé n'ont tout simplement ni eau courante, ni latrines fonctionnelles. Par ailleurs, les flux économiques qui permettent à la fois l'approvisionnement des zones urbaines et la construction en zones rurales sont largement dysfonctionnels et soumis à des taxations illicites, non seulement des groupes armés, mais aussi des forces de sécurité intérieure ou des FACA elles-mêmes. Les grandes filières de produits agricoles et d'élevage, qui devraient normalement contribuer à l'économie nationale comme à celle des ménages, sont souvent sous le contrôle de groupes prédateurs. Si la signature de l'accord de paix entre le gouvernement et 14 groupes armés le 6 février 2019 a amené des améliorations dans certaines zones, la situation reste bien souvent très difficile et s'est fortement dégradée depuis décembre 2020 avec le retour des affrontements entre les groupes d'opposition armée et les forces légitimistes.

Dans de nombreuses régions du pays, les besoins immédiats, cibles de l'aide humanitaire, restent très importants. Dans d'autres, une aide au développement et une assistance au service de la reconstruction d'une présence étatique ont été engagées à tous les niveaux.

¹² http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_french.pdf

¹³ Données issues du rapport de développement humain, RCA 2019, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23414>
RAPPORT VOLONTAIRE DE SUIVI ODD RCA FINAL SIGNATURE MINISTRE_003.pdf

¹⁴ <https://www.banquemondiale.org/fr/country/centralafricanrepublic/overview>

¹⁵ Bulletin du Cluster Nutrition en RCA, <https://reliefweb.int/report/central-african-republic/bulletin-du-cluster-nutrition-rca-jan-mar-2020-n-1>

3.2. LA STRATÉGIE NATIONALE

Dans le contexte post-électoral très optimiste de 2016, une ambitieuse stratégie nationale a été élaborée : le Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix (RCPCA). Cette stratégie s'est accompagnée d'un Cadre d'Engagement Mutuel entre la République centrafricaine et la Communauté internationale (CEM-RCA) et d'une architecture de coordination de l'aide particulière (le secrétariat du RCPCA)¹⁶.

Au niveau stratégique, le RCPCA a défini trois axes d'intervention, ou piliers, prioritaires au relèvement du pays :

- Pilier 1 : Appui à la paix, la sécurité, et la réconciliation ;
- Pilier 2 : Renouvellement du contrat social entre l'état et ses citoyens, y compris pour les services de base et la sécurité alimentaire ;
- Pilier 3 : Promotion de la relance économique et appui aux secteurs productifs (agriculture, secteur minier, forestier), y compris réhabilitation d'infrastructures.

L'ensemble de ces piliers va contribuer à l'atteinte de six objectifs transversaux :

- La réduction des déséquilibres régionaux,
- La promotion de l'égalité des genres,
- Le renforcement des capacités nationales,
- Le renforcement de la redevabilité et de la transparence à tous les échelons,
- La durabilité environnementale et l'exploitation durable des ressources naturelles,
- L'inclusion des jeunes.

Ces chantiers ne peuvent être conduits que par une fonction publique suffisamment formée et sensibilisée (intégrité, droits humains, égalité des sexes) pour délivrer les services sociaux de base et régaliens. L'objectif général est l'émergence d'un État crédible, compétent, capable et redevable - termes qui représentent bien les défis de la RCA :

- La crédibilité en danger est celle d'un état qui a souvent fui le terrain en cédant peu à peu la place en province aux groupes armés, et qui est souvent perçu comme une des parties du problème ;
- Avec l'écroulement déjà ancien du système d'éducation, l'État, ses services déconcentrés et les acteurs de la décentralisation, manquent cruellement de personnels compétents ;
- La question des capacités dépasse largement la question des ressources humaines ; la capacité de l'État se mesure aussi aux infrastructures et équipements dont il dispose. Dans des conditions de logistique et de sécurité difficiles en RCA, véhicules et moyens de fonctionnement, équipement de bureau de base, bonne connectivité, etc., sont au cœur des besoins des administrations. Un système de comptabilité et une gestion rigoureuse doivent permettre de préserver les acquis matériels et de les entretenir ;
- La redevabilité dans un pays à la réputation sulfureuse (153e sur 180 sur l'échelle de Transparency International)¹⁷ est un enjeu fondamental tant pour les populations que les bailleurs de fonds.

Les autorités centrafricaines ont pris la décision de prolonger le RCPCA jusqu'en 2023. Il devait initialement couvrir la période 2017-2021.

3.3. L'AIDE INTERNATIONALE

La République centrafricaine a souvent été classée parmi les orphelins de l'aide internationale, avec ses crises récurrentes et ses problèmes majeurs de gouvernance. Aussi, des décennies de gouvernance déficiente, de corruption, de gabegies, d'abandon des populations par l'État, avaient fini par décourager les bailleurs de fonds. Avant que la crise de 2013, avec ses tensions intercommunautaires et les massacres à Bangui sous les yeux de la communauté internationale ne remettent la RCA sur les « écrans radars ».

¹⁶ <https://www.rcpca-cem.org/>

¹⁷ Transparency international, *Corruption perceptions index* <https://www.transparency.org/fr/cpi/2019/>

Les élections relativement réussies de 2016 ont permis au pays de regagner un certain crédit auprès des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), comme l'a démontré la participation internationale à la Conférence des donateurs à Bruxelles en septembre 2016. Avec des promesses de dons dépassant les 2 milliards, tout est redevenu possible.

Ainsi, dès 2013, une aide humanitaire massive a été mise en place à Bangui pour faire face aux souffrances des populations et des déplacements internes dans la ville, notamment avec la création de l'immense camp de déplacés de Mpoko, le long de l'aéroport international. Avec le conflit qui s'étendait dans les zones rurales et pour faire face aux nombreuses difficultés auxquelles les populations étaient confrontées, l'aide humanitaire s'est alors étendue dans les zones difficiles du pays.

Après le déploiement d'une mission de maintien de la paix et l'organisation d'élections, cette aide internationale s'inscrivait dans le processus de sortie de crise impulsé par le nouveau gouvernement. Processus qui devait également se traduire par un accord de paix à conclure avec les groupes armés sous l'égide des PTF et en particulier de la MINUSCA.

Comme le souligne un expert : « *La mobilisation de l'aide internationale devait accompagner et faciliter le processus de paix, notamment en finançant la reconstruction du pays et en montrant les dividendes de la paix à la population (logique de « quick wins »). Les conditions pour le bon usage de ce surplus d'aide internationale ont été soulignées lors de la conférence de Bruxelles : une amélioration de la capacité d'absorption du pays et des réformes structurelles* »¹⁸.

Avec les espoirs de paix, plusieurs initiatives de la Communauté internationale ont été mises en œuvre pour accompagner la période de transition et la construction de la paix :

- De leur côté, les Nations unies ont développé un Plan-cadre pour l'aide à la consolidation de la paix et au développement Plus (PNUAD+) sur la période 2018-2021, processus aligné sur les priorités du RCPCA. Les Nations unies ont également créé le fonds fiduciaire multipartenaires Ezingo en 2014 (« renaissance » en sango) qui cible la stabilisation et le redressement du pays et qui est géré par le PNUD. Le Fonds Ezingo RCA est gouverné par un comité de pilotage co-présidé par le gouvernement et l'adjoint du Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies/Coordinateur Résident, comité qui inclut les représentants des agences onusiennes, des bailleurs et de la société civile. Abondé entre autres par les États-Unis, la Norvège et les Pays-Bas, le Fonds Ezingo finance les projets des agences de l'ONU et le gouvernement pour le renforcement des capacités nationales, notamment dans le secteur de la justice et du droit, y compris via la Cour Pénale Spéciale (CPS). Enfin, l'ONU a alloué des moyens à la RCA à partir du Fonds pour la Construction de la Paix, autre fonds fiduciaire géré par le Secrétariat général.
- De son côté, l'UE a créé le Fonds Bêkou, Fonds Fiduciaire dédié à la RCA dont l'objectif est le soutien aux populations dans les secteurs liés à la résilience, notamment la sécurité alimentaire et la santé, et l'appui à la recréation d'un État capable d'assurer les services de base. Le Fonds entend également poser les bases de la relance économique tout en visant une cohésion sociale améliorée et la réconciliation pour inscrire les dividendes de la paix dans la durée. Le Fonds Bêkou se veut un outil complémentaire avec les autres instruments européens existants (Fonds Européen de Développement, interventions humanitaires à travers la DG ECHO, etc.).
- Les Institutions Financières internationales (Banque mondiale, Banque africaine de développement, Fonds monétaire international) accompagnent cette nouvelle dynamique de l'aide en mobilisant leurs financements de manière plus importante qu'elles ne l'avaient fait avant la crise de 2013, notamment en créant des facilités élargies de crédit (FEC) pour la République centrafricaine.¹⁹

Bien qu'ils semblent avoir le même objectif global (la stabilisation et la reconstruction), ces différents Fonds fiduciaires ne sont pas en compétition thématique. Néanmoins, ils entrent en compétition pour la recherche des bailleurs qui peuvent les abonder et, dans le cas de Bêkou, pour obtenir un soutien du plus grand nombre d'États membres de l'UE.

Aussi, la Cour des comptes a analysé rapidement les différents Fonds Fiduciaires ciblant la RCA. Le Fonds Ezingo n'a pu mobiliser qu'une petite partie des ressources escomptées (moins de 30 millions d'euros en 5 ans alors que Bêkou engrangeait sur la même période presque dix fois plus de promesses de dons).²⁰ Contrairement au Fonds Bêkou, le

¹⁸ Vircoulon T, 2018, rapport sur le Fonds Bêkou.

¹⁹ <https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/04/Extended-Credit-Facility>

²⁰ Les contributions certifiées s'élèvent à près de 310,2 millions d'euros au 31 décembre 2021.

Fonds Ezingo - comme celui de Construction de la Paix - ne finance que des petits projets sur des durées assez courtes (en général annuelles) avec peu d'opportunités d'extension.

L'aide en RCA reste un exercice difficile et dangereux. On rappellera que le retour de la violence constaté depuis décembre 2020 met en exergue que s'il y a eu des avancées considérables en matière d'aide aux personnes vulnérables, le travail des humanitaires devient de plus en plus difficile. Même si la population civile reste la principale victime du conflit, les humanitaires sont de plus en plus pris pour cible, notamment par le pillage de bureaux et le vol de véhicules. Le mois de décembre 2020 a ainsi été marqué par 59 incidents contre le personnel et les biens des organisations humanitaires, dont un travailleur humanitaire tué et cinq autres blessés, soit près du double de la moyenne mensuelle des incidents enregistrés en 2020. Le mois de janvier 2021 s'est poursuivi de la même manière précaire avec 66 incidents enregistrés, le plus grand nombre d'incidents jamais enregistré. Entre janvier 2021 et fin mai 2021, plus de 229 incidents ont été recensés²¹.

3.4. IMPACT SUR L'AIDE DE LA CRISE COVID-19

Après plusieurs alertes, la République centrafricaine enregistre, selon l'OMS et le ministère de la Santé et de la Population, un premier cas de COVID-19 le 14 mars 2020. L'activité du virus est restée relativement limitée, comme l'indique l'évolution du nombre de cas et du nombre de décès. Le 7 janvier 2021 la RCA a officiellement déclaré²² avoir enregistré 4971 cas de COVID-19, dont 63 décès. Évidemment, étant donné les faiblesses des services de santé, les difficultés de communication et la situation sécuritaire dans le pays, ces chiffres sont à prendre avec précaution.

Les autorités centrafricaines ont pris une série de mesures pour lutter contre la propagation du virus, certaines concernant les personnes venues de l'étranger. Car en RCA, comme dans les pays de la région, une des craintes est la contamination par ces dernières. Des mesures importantes de contrôle de l'état sanitaire des personnes aux points d'entrée et de sortie du pays ont été progressivement adoptées par les autorités de la RCA au début de la pandémie²³.

Cette situation a évidemment créé un nouveau contexte opérationnel, dans lequel les mouvements sur le terrain, à Bangui et à l'extérieur ont été fortement limités, tandis qu'une partie des acteurs de l'aide était évacuée vers des lieux de confinement hors du pays. Très vite, il est apparu nécessaire de :

- Renforcer les capacités du système de santé à faire face à une éventuelle explosion du nombre de cas ;
- Adapter les programmes en cours pour qu'ils ne deviennent pas des « mécanismes de contamination ». Il a été nécessaire d'assurer la promotion des gestes barrières dans des contextes aussi complexes que les camps de réfugiés, les lieux de distributions, les foires et marchés, les structures de santé, etc.

Ceci a demandé des efforts de la part des acteurs, de l'équipe du Fonds Bêkou et de la DUE pour assurer la mise en place de toutes ces adaptations contractuelles. La réponse COVID-19 du Fonds Bêkou a compris l'attribution de 2,2 millions d'euros additionnels aux ONG santé pour des activités dans les formations sanitaires (FOSA), ainsi que 2 millions d'euros à UNICEF pour une réponse WASH, sous la forme de « top up » de leurs projets Bêkou.

C'est dans ce contexte que la RCA a été choisie, parmi les quatre pays bénéficiaires, pour la mise en place d'un pont aérien par l'UE (avec la DG ECHO en première ligne) et la France. Ce premier pont aérien de mai 2020 a permis d'apporter du matériel sanitaire et des protections (masques, etc.) nécessaires à la réponse au COVID-19, mais aussi de renforcer et de favoriser la rotation des équipes humanitaires. Plus de 90 personnels des ONG ont ainsi pu venir à Bangui où ils ont néanmoins dû faire l'objet d'une quarantaine.

Les chiffres de l'évolution de la pandémie en RCA semblent indiquer que la catastrophe sanitaire tant crainte n'a eu pas lieu. Le nombre de décès liés au COVID-19 confirmés reste faible et les cimetières ne montrent pas de hausses d'activités suspectes. De leur côté, les hôpitaux ne rapportent pas d'entrées massives de patients COVID. La campagne d'affichage, d'annonces radiophoniques et de chansons, la présence omniprésente de points d'eau pour le lavage des mains, activités dans lesquelles les partenaires du fonds Bêkou se sont fortement mobilisés ont-elles joué leurs rôles préventifs ? L'imposition pour tous les voyageurs de réaliser un test PCR avant de prendre l'avion dans les aéroports de départ, l'obligation de les faire à l'Institut Pasteur à l'arrivée et la quarantaine jusqu'à l'obtention du résultat négatif

²¹ OCHA, aperçu des incidents ayant touché les travailleurs humanitaires, 5 juin 2021

²² <https://www.jeuneafrique.com/910230/societe/coronavirus-en-afrique-une-carte-pour-suivre-au-jour-le-jour-lavancee-de-lepidemie/>

²³ <https://cf.ambafrance.org/Informations-Coronavirus-Covid-19>

du test font partie d'une stratégie destinée à éviter l'arrivée de porteurs du virus de l'étranger, phénomène à l'origine des contaminations en RDC, au Mali, etc.

3.5. POUR CONCLURE : QUELQUES POINTS DE VIGILANCE

L'engagement du Fonds Bêkou pour faire avancer le lien urgence-développement et l'agenda de reconstruction a été permanent. Plusieurs points de vigilance, notamment ceux qui concernent les principaux moteurs et obstacles à la reconstruction du pays, doivent être soulignés :

- Les zones du nord-est et du sud-est sont restées relativement stables pendant le pic de la crise entre 2012-2016, ce qui a permis aux partenaires du Fonds Bêkou d'avancer efficacement pour enclencher des processus de renforcement de la cohésion sociale, de reprise du développement économique et de retour des institutions clés et des services de base sur le terrain. Hélas, ces zones ont ensuite « explosé » (sud-est en 2017/2018 et nord-est fin 2019/début 2020) et la seule zone encore réellement stable avant les élections était le sud-ouest. La crise actuelle montre combien ces gains sécuritaires sont fragiles.
- Bangui reste une zone sensible, dans laquelle les exactions et les flambées de violence sont régulières, remettant chaque fois en cause des équilibres intercommunautaires précaires. Malgré le calme apparent, Bangui peut facilement devenir une poudrière. La période post-électorale, les tentatives de prendre Bangui et le blocage économique qui s'en est suivi montrent que rien n'est réellement stabilisé.
- Les problèmes logistiques de la RCA sont nombreux et affectent significativement l'aide internationale. Le réseau routier est largement impraticable pendant une partie de l'année. Les systèmes de télécommunication sont très déficients, avec une couverture du territoire très incomplète, rendant les connexions internet et téléphoniques difficiles. Par ailleurs, les vols de panneaux solaires et des émetteurs radios entraînent de vraies difficultés dans la gestion des transports et de la sécurité. Néanmoins, les coupeurs de route et les groupes armés sont une menace logistique plus importante que l'état des routes : les attaques sur la route du Cameroun freinent notamment les approvisionnements. Le blocage complet de cet axe jusqu'au début février montre l'extrême vulnérabilité de la situation économique
- Il faut ici rappeler qu'aucune élection municipale n'a eu lieu depuis 1988. Le processus de décentralisation est très peu avancé et le pouvoir est de fait celui des représentants déconcentrés de l'État. Plus généralement, le processus initié en 2017 par l'État de redéploiement de ses services (nomination des préfets et sous-préfets et des cadres de santé pour les niveaux districts et régions) est lent mais a fait quelques progrès. Selon le Rapport du Secrétaire général de l'ONU²⁴, au 1er février 2020, les 16 préfets et 67 des 76 sous-préfets étaient à leurs postes. 108 fonctionnaires du ministère de l'Éducation, du ministère de l'Administration territoriale et du ministère de l'Agriculture ont été transférés vers des zones éloignées. L'impact de cette présence est indispensable pour faciliter le travail des partenaires du Fonds Bêkou en leur donnant des interlocuteurs sur le terrain. Les évolutions en cours depuis les élections de la fin 2020 et les activités des Forces armées dites bilatérales ont modifié l'équation de la sécurité, rendant les villes plus accessibles pour les institutions déconcentrées de l'État mais rendant leurs capacités d'opérer hors de ces villes plus difficiles.
- La RCA vient de vivre une période électorale et post-électorale qui montre combien la paix n'est jamais acquise. Le défi qui se pose à tous les amis de la RCA est celui d'assurer à l'avenir que les Centrafricains croient en des processus électoraux crédibles, transparents, inclusifs et légaux. Il faudra aussi de vraies pressions politiques sur ceux qui tentent de profiter de ces périodes sensibles pour créer plus de désordre.
- Le nouveau contexte lié à la pandémie de COVID-19 a certes pesé de façon significative sur les opérations mais, pour l'instant, le risque de la voir s'installer comme une contrainte majeure pouvant affecter durablement le travail des partenaires nationaux et internationaux du Fonds Bêkou semble réduit. Il faut toutefois rester extrêmement vigilant.
- Les épisodes de crises en RCA depuis 8 ans ont montré la force des mécanismes de diffusion des messages qui attisent haine et violence, voire diffusent des fausses nouvelles, creusant davantage les fissures communautaires déjà fragiles et rendant difficile le retour à une certaine cohésion sociale.

²⁴ <https://undocs.org/pdf?symbol=fr/S/2020/124>

4. LE FONDS BÊKOU

4.1. LE FONDS BÊKOU : HISTOIRE D'UNE INNOVATION

Le Fonds Bêkou, créé en juillet 2014 par l'Union européenne, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, rejoints depuis par l'Italie et par la Suisse, a pour mandat d'accompagner la transition entre urgence et développement en République centrafricaine. Son objectif était de mettre en place un outil rapide et flexible permettant une mise en synergie des différents instruments financiers de l'Union européenne et de ceux des États contributeurs.

Cette question s'inscrivait dans les débats sur le « Grand Bargain » du Sommet humanitaire mondial d'Istanbul en 2016 : comment financer ce qui correspond aux deux axes des directives de l'OCDE pour les États fragiles ? À savoir :

- Assurer les services de base pour que les populations voient la réalité des dividendes de la paix ;
- Assurer la remise en place des systèmes étatiques inclusifs, redevables et efficaces.

Ces actions demandent des ressources considérables et flexibles sur des durées importantes. L'idée de mutualiser des ressources autour du concept de Fonds fiduciaire est ancienne, notamment à la Banque mondiale et au sein du Système des Nations unies. Mais jusqu'alors, l'Europe n'était qu'un contributeur à ces mécanismes, dont, par ailleurs, le fonctionnement ne permettait souvent pas de répondre aux besoins urgents.

La réflexion sur un fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République centrafricaine allait également de pair avec les réflexions lancées par le Secrétaire général de l'ONU autour du concept de « triple nexus » (humanitaire-développement-paix).

Le Fonds Bêkou est donc le premier²⁵ des fonds fiduciaires initiés et gérés par la Commission européenne pour améliorer sa capacité de réponse à la gestion de sortie des crises complexes. Il doit permettre de :

- faire face à ce défi permanent de financer la partie entre action humanitaire, redressement et relance du développement ("*Linking Relief, Rehabilitation and Development*" – LRRD) ;
- appuyer la reconstruction de la résilience des populations et des institutions nationales et déconcentrées dans un contexte post-crise.

À cela s'ajoute un objectif transversal, très complexe et sensible : la contribution à la recréation d'une cohésion sociale, d'un « vivre ensemble » si essentiel pour les populations. En effet, dans un contexte où la « militarisation » est forte mais n'a pas jusque-là complètement démontré sa capacité de protéger les populations, une approche par le bas de la « paix sociétale » est indispensable pour faire face à la violence.

Article 2 Objectifs du fonds fiduciaire

Les objectifs principaux et la finalité du fonds fiduciaire sont d'appuyer la résilience des populations vulnérables, la sortie de crise et la reconstruction de la République Centrafricaine dans toutes ses dimensions, de manière cohérente et ciblée, articulant les actions de court, de moyen et de plus long terme et de permettre aux pays voisins de surmonter les conséquences de la crise. Les activités prévues pour contribuer à ces objectifs sont détaillées à l'annexe I de l'acte constitutif.

Encadré 1: Acte constitutif du Fonds Bêkou https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/bekou-constitutive-agreement_fr.pdf

²⁵ Depuis l'Union européenne a initié d'autres fonds fiduciaires à l'image du fonds fiduciaire en réponse à la crise syrienne (Fonds Madad, institué en décembre 2014), du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique signé en novembre 2015 et du fonds fiduciaire en faveur de la Colombie établi en 2016.

Le Fonds Bêkou avait par ailleurs deux ambitions particulières :

- Renforcer une image de la solidarité européenne, mêlant services de la Commission et États membres, voire au-delà.
- Offrir à des bailleurs et des partenaires des services mutualisés, une forte présence sur le terrain et une gouvernance inclusive.

Il fallait ainsi mettre en place une gouvernance dédiée et des modalités de gestion spécifiques. La gouvernance du Fonds s'appuie ainsi sur un certain nombre d'instances, comme présenté dans le schéma ci-dessous. On notera l'importance :

- Du Conseil d'administration (CA), qui assure d'une part l'orientation stratégique et les grands choix qui guident l'évolution du Fonds et d'autre part la coordination entre le Fonds et les autres interventions, notamment bilatérales. Il est à noter que le Parlement européen est invité à envoyer des représentants au sein du CA ;
- Du Comité de gestion (COGES) qui réunit régulièrement les points focaux des membres du Fonds pour faire les choix opérationnels, sélectionner les projets et faire le point sur les avancées.

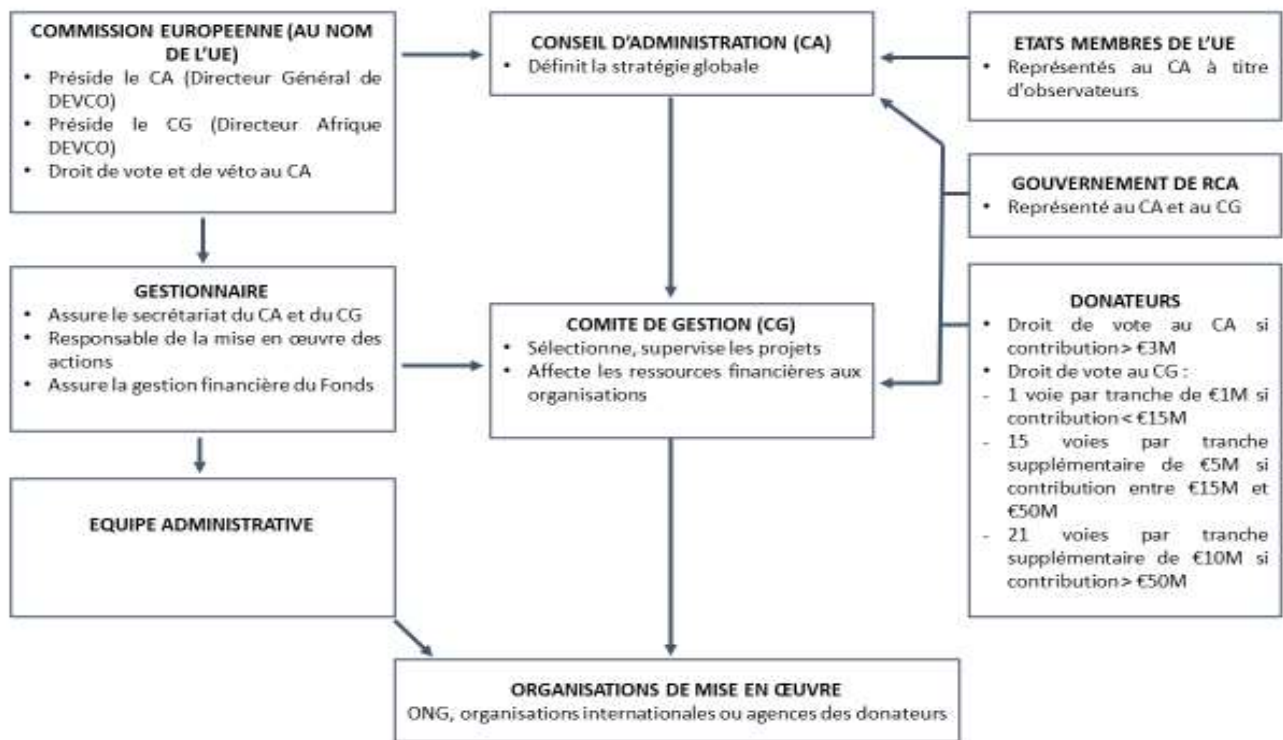


Schéma 2 : Adapté par le Groupe URD sur la base d'un schéma existant produit par Aurore Loste en 2016 (Bêkou, le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République centrafricaine : un espoir pour le financement des États fragiles en transition ? Collège d'Europe).

Au-delà d'être un mécanisme de mutualisation des moyens et des réflexions coordonné par l'Union européenne, l'originalité du Fonds Bêkou vient de son mode de fonctionnement : il a été conçu pour être rapide et flexible afin de répondre à la complexité et aux difficultés des situations de post crise.

4.2. LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE : FAVORISER LES DOUBLE ET TRIPLE NEXUS

4.2.1. LE FONDS BÊKOU : OUTIL PAR EXCELLENCE DU LIEN URGENCE-DÉVELOPPEMENT

Dès le lancement du RCPCA en 2017, le Fonds Bêkou a initié un processus de planification permettant de mieux aligner les activités financées avec les grands axes stratégiques du RCPCA. Une nouvelle stratégie opérationnelle pour la période 2017-2019 a de fait été rapidement élaborée et validée lors du Conseil d'administration du Fonds le 27 juillet 2017. Il s'agissait dès lors de trouver les modalités d'opérationnaliser la finalité du Fonds « appuyer la reconstruction de la RCA » tout en poursuivant l'agenda « résilience des populations » qui avait primé durant les premières années, conformément à l'Acte constitutif du Fonds.

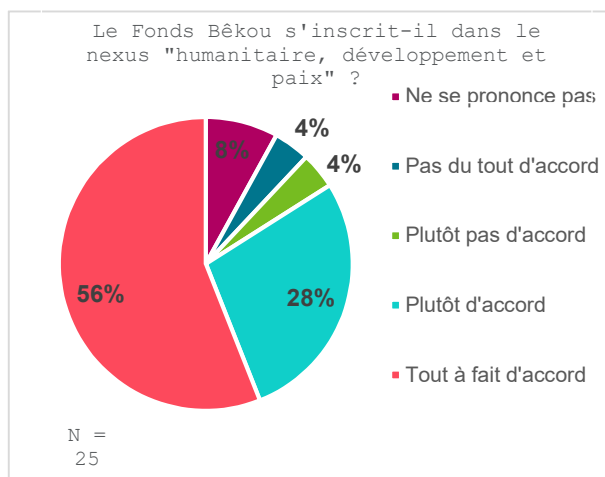
C'est dans ce cadre que le Fonds a reprecisé son engagement autour de 4 axes clés :

- Le développement rural, la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la résilience économique des populations ;
- Le secteur de la santé ;
- Le redéploiement des services de l'État hors de Bangui ;
- La médiation, l'appui à la réconciliation et la prise en charge des questions psychosociales pour atténuer les effets de la crise.

L'objectif « permettre à la région de faire face aux conséquences de la crise » mentionné dans l'Acte constitutif du Fonds est rapidement devenu essentiel dans la perspective de limiter les conséquences du conflit. Le projet GIZ sur les réfugiés au Cameroun a ainsi été l'un des premiers projets à être initié. Cet appui aux réfugiés dans les pays voisins a rapidement été suivi d'un soutien au processus de retour de réfugiés des pays voisins et des personnes déplacées rentrant dans leurs zones d'origine.

La décision de prolonger le mécanisme fiduciaire jusqu'en 2021 est venue conforter cette programmation avec une insistance sur de « nouvelles approches plus intégrées liées au redéploiement de l'État »²⁶. C'est dans ce cadre que le Fonds a reprecisé, au sein de sa stratégie opérationnelle 2019-2020, puis dans le cadre de sa deuxième extension, son engagement autour de trois axes clés :

1. Le maintien d'une présence significative dans les secteurs sociaux, notamment la santé, l'eau et l'assainissement ;
2. La poursuite et l'extension des actions en faveur de la relance économique, y compris le soutien au développement rural, la construction d'infrastructures légères et le renforcement des capacités techniques et professionnelles ;
3. L'appui au redéploiement de l'État et à la réconciliation, particulièrement en accompagnement de l'accord de paix signé en février 2019.



De fait, le Fonds Bêkou, avec ses choix stratégiques et les modalités de travail qui ont été mises en œuvre, s'avère être un outil assez effectif pour faire avancer le lien urgence-réhabilitation, connu maintenant sous le nom de « double nexus ».

Il est en tout cas fortement perçu comme tel par ses partenaires qui, à la question « le Fonds Bêkou s'inscrit-il dans le nexus "humanitaire, développement et paix" ? » répondent « oui » à une très forte majorité (84 %).

²⁶ Rapport sur la prolongation du Fonds Fiduciaire Bêkou, novembre 2018, p. 13.

« C'est l'un des rares bailleurs de fonds qui s'est inscrit dans cette logique de rupture progressive et de lien entre Urgence et Développement à travers la définition et l'intégration de manière cohérente des objectifs de réconciliation et de relèvement, voire de développement économique. La plupart des bailleurs intervenant en RCA se positionnent soit pour l'urgence soit pour le développement et du coup cela augmente le besoin d'accompagnement des zones ou portions du territoire où il est possible d'amorcer des activités de résilience. » (Acteur de terrain)

Néanmoins, les objectifs et le texte constitutif du Fonds Bêkou demandent de travailler avec l'ambition d'un contexte futur de développement alors qu'en réalité, le développement ne se met pas en place aussi vite et que beaucoup de zones sont, au mieux, à peine sortie de l'urgence, au pire, y retombent régulièrement à cause des conflits.

« La stratégie est à cheval entre le relèvement post-urgence et le développement – mais pas assez de flexibilité pour apporter une réponse d'urgence aux chocs ; pas de capacité de réponse rapide, et la structure du projet ne le permet pas. Le lien avec la paix est plutôt indirect et ténu, et dépend des régions ciblées. » (Acteur de terrain)

Comme tout outil, le Fonds Bêkou est soumis à un certain nombre de contraintes et de limites. Les ambitions du Fonds Bêkou et des projets soutenus sont en accord avec le Nexus, mais les durées des projets et les moyens disponibles, considérant le contexte opérationnel et son coût, ne le sont pas toujours.

« À ce niveau, la stratégie et la conception des projets Bêkou sont bien conçues et visent effectivement cet objectif. Cependant, au niveau des modalités opérationnelles, le budget est irréaliste au regard des contraintes opérationnelles (même dans une zone « calme », il n'y a pas de route, pas de commerce, pas de structures bancaires/micro-crédit, un niveau d'éducation très bas, etc.). La durée prévue du projet est aussi irréaliste en raison des mêmes contraintes et du temps nécessaire qu'il faut pour appuyer des structures locales et communautaires naissantes et encore très fragiles. » (Acteur de terrain)

4.2.2. LE FONDS BÈKOU DANS LA « BOÎTE À OUTILS » DE L'UNION EUROPÉENNE EN RCA

Le Fonds Bêkou n'est pas le seul instrument communautaire mobilisé en RCA. Il coexiste avec une palette large d'outils :

- DG ECHO est au cœur de la réponse humanitaire de l'Union européenne. Elle continue de financer de nombreuses opérations humanitaires tout en suivant avec attention le développement d'opportunités de transferts d'actions vers d'autres modalités de financement plus « développement » dès que les conditions le permettent (approche Nexus) ;
- L'instrument contribuant à la stabilisation et à la paix (IcSP), qui a soutenu le renforcement des forces de l'ordre à Bangui, le renforcement du dialogue intercommunautaire (avec le Centre pour la Dialogue Humanitaire), la qualité de l'information et de promotion d'une culture de paix (avec l'ONG Search For Common Ground), le renforcement du respect des droits de l'homme à travers un soutien au Haut-Commissariat des Droits de l'Homme de l'ONU (OHCHR) et enfin l'appui des processus électoraux avec un soutien significatif à l'Autorité Nationale des Élections (ANE) ;
- Ce qui reste des programmes du FED avec un soutien fort à la sauvegarde et à la consolidation de l'État centrafricain, à la mise en place des réformes nécessaires en termes de gouvernance, aux capacités de coordination de l'aide (via l'appui au bureau de l'ordonnateur national) et à la sécurité alimentaire (via la FAO en soutien aux ONG) ;
- Le déploiement d'une mission militaire de formation EUMAM RCA qui fait suite au déploiement de la Force EUFOR-RCA qui a transféré son mandat opérationnel à la Mission des Nations unies en RCA (MINUSCA).

Le schéma ci-dessous présente l'implication des différents mécanismes européens en fonction du contexte :

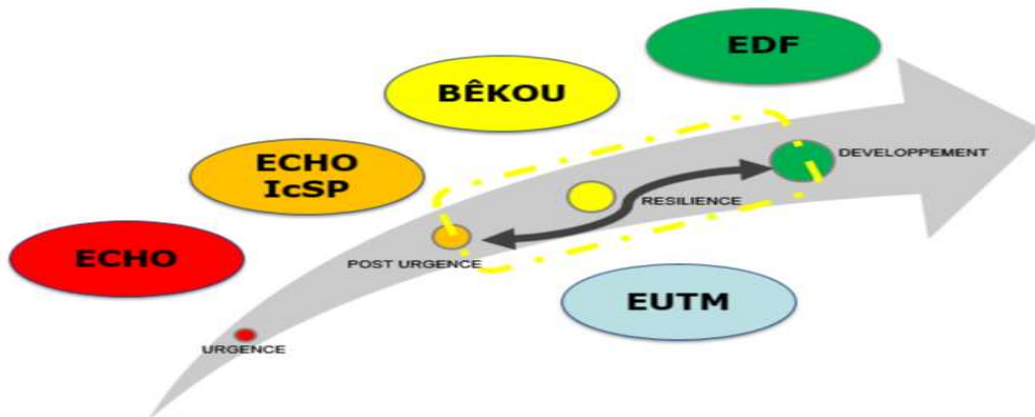


Schéma 3 : Le Fonds Bêkou dans l'approche « Nexus » de l'Union européenne en RCA (Fonds Bêkou, 2020)

Preuve de cette complémentarité, la programmation 2021-2021 prévoit la poursuite de certains programmes par le financement d'un autre instrument européen que celui qui les avait initiés (se référer à la section 5.3.3)



Le soutien au dialogue inclusif, une des clés de l'approche soutenue par l'Union européenne via le Fonds Bêkou

La MINUSCA, un acteur clé de la sécurité auquel contribue l'UE et certains de ses États membres



4.3. LES GRANDES ÉVOLUTIONS DU FONDS BÊKOU

4.3.1. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ÉVALUATIONS ANTÉRIEURES

Plusieurs grands exercices de capitalisation et d'évaluation ont marqué l'histoire du Fonds Bêkou. Le tableau ci-dessous présente les recommandations de l'exercice d'apprentissage de 2016 et leurs prises en compte.

Les 12 recommandations de l'atelier « Fonds Bêkou » :

Cibles	N°	Énoncé résumé	Prise en compte
Gouvernement de la RCA	1	De façon cohérente avec les déclarations sur les États fragiles et le cadre juridique du Fonds Bêkou, l'État et ses institutions techniques s'engageront plus avant dans les processus de coordination aux niveaux central et décentralisé.	Prise en compte avec notamment des efforts sur la coordination du RCPCA. Ceci pose la question des articulations entre les clusters et les coordinations sectorielles des PTF.
	2	Le renforcement du rôle des institutions nationales, notamment des services techniques est un enjeu clé.	Développement par le Fonds Bêkou de la pyramide micro-mésomacro. Largement pris en compte avec une forte implication des assistants techniques et de la DUE à Bangui.
	3	Le gouvernement s'engage à créer un environnement administratif et juridique facilitant le travail des partenaires multilatéraux, bilatéraux et des sociétés civiles.	Des efforts encore à poursuivre. La loi sur les ONG et son décret d'application ont été publiés, ce qui clarifie le contexte de déploiement des ONG.
Partenaires opérationnels du Fonds Bêkou	4	Les partenaires opérationnels du Fonds Bêkou devront renforcer leurs efforts de coordination avec les institutions nationales.	Pris en compte avec le développement des efforts micro-mésomacro. Les ONG réalisent des efforts de communication de leurs rapports aux ministères techniques, mais ces derniers les voient encore insuffisants.
	5	Les partenaires opérationnels du Fonds Bêkou devront contribuer, en fonction des enjeux de sécurité, à améliorer la couverture de la réponse aux besoins, notamment dans les zones encore délaissées.	Largement pris en compte grâce à l'engagement budgétaire soutenu du Bêkou et à une forte agilité des acteurs ainsi que par le développement de projets dans de nouvelles zones (ex. : programme RELSUDE lancé en 2019 dans la zone sud-est du pays).
	6	Les partenaires devront faire tous les efforts possibles afin que chaque action soit vue comme une opportunité pour recréer du « vivre ensemble » et de la cohérence sociale.	Des efforts réalisés – au-delà des projets financés à travers le programme réconciliation, les autres projets comportent très souvent des actions de cohésion sociale – mais encore à poursuivre. Ceci est difficile dans un contexte où l'instabilité politique et sécuritaire reste importante et le manque de confiance entre les communautés encore très élevé.
	7	Les partenaires opérationnels du Fonds Bêkou devront continuer leurs efforts de renforcement des capacités de la société civile centrafricaine pour qu'elle puisse avancer, au-delà des actions d'urgence, vers la résilience et le développement.	Des efforts réalisés, notamment avec le Consortium Bioforce-OXFAM qui a vu la création d'une maison des services (MdS) qui accompagne plus de 300 organisations de la société civile depuis juillet 2019.
Fonds Bêkou	8	L'équipe Bêkou à la Délégation de l'Union européenne en RCA sera renforcée pour assurer un meilleur soutien aux partenaires du Fonds Bêkou et graduellement transférer la gestion et le suivi des programmes à Bangui.	Largement réalisé grâce à l'intégration progressive du Fonds Bêkou au sein de la Délégation.
	9	La mise en cohérence et la complémentarité entre les activités soutenues par le Fonds Bêkou et le reste des engagements à court et moyen termes de l'Union européenne et de ses États membres seront recherchées par des efforts systématiques de coordination.	Largement réalisé grâce au Dialogue DUE-États membres à Bangui et à Bruxelles. Lors des comités de Gestion du Fonds Bêkou, un tour de table est systématiquement organisé et permet à chacun de présenter les projets menés afin de favoriser les synergies et éviter toute duplication.
	10	Le Fonds Bêkou se dotera d'outils de pilotage renforcés pour améliorer les fonctions « adaptation/flexibilité » et « capitalisation/apprentissage ».	En cohérence avec les recommandations de la Cour des Comptes, de gros efforts ont été faits notamment avec la mise en place d'un « Cadre de Résultats ».
Partenaires financiers	11	Les partenaires financiers du Fonds Bêkou qui contribuent ou souhaitent contribuer au Fonds et le renforcer pour avancer au-delà de l'humanitaire vers la résilience et prévenir la récurrence de la crise devront participer à la prévisibilité des engagements pluriannuels du Fonds Bêkou et de la planification de sa « stratégie de sortie ».	Des efforts qui continuent et, s'ils sont vus parfois comme donnant des résultats insuffisants, permettent néanmoins la continuation de certaines activités.
	12	Il s'agira d'assurer que toute une série de conditions peuvent être remplies et, pour cela, assurer un soutien clair aux fonctions non prises en charge par le Fonds Bêkou, notamment dans le domaine de la sécurité, du renforcement des capacités des administrations aux niveaux central et décentralisé.	Des efforts réalisés en programmation dans le cadre de l'évolution de la stratégie européenne aux côtés des institutions centrafricaines.

4.3.2. LE RENFORCEMENT DES OUTILS DE GESTION INTERNE

Le rapport spécial de la Cour des Comptes européenne n°11/2017 (« Le fonds fiduciaire de l'UE pour la République centrafricaine : un début chargé d'espoir malgré quelques insuffisances ») a formulé un certain nombre de conclusions et de recommandations visant à aider la Commission à améliorer la conception et la gestion du Fonds Bêkou dans le futur ainsi que des fonds fiduciaires de l'UE en général). Voici certains des points identifiés dans le rapport :

- **Point N°1** : La mise en place rapide du Fonds a certes respecté certaines conditions clés de gestion des fonds européens mais il aurait fallu élaborer un cadre analytique comprenant des principes directeurs pour la conduite d'une évaluation concise et structurée des avantages comparatifs du fonds fiduciaire par rapport aux autres instruments de financement ;
- **Point N°2** : L'analyse des besoins a été perçue comme insuffisante et ne montrant pas quelles lacunes le Fonds est censé combler ;
- **Point N°3** : Les procédures de sélection des organismes chargés de la mise en œuvre des projets ne semblent pas avoir été totalement transparentes, notamment pour la coopération déléguée avec les agences impliquées via des conventions de délégation ; ce qui fait peser un risque de conflits d'intérêt si elles siègent au comité de gestion ;
- **Point N°4** : Le Fonds lui-même ne disposait pas de cadre de référence pour mesurer sa propre performance, avec un manque d'objectifs spécifiques et d'indicateurs correspondants pour mesurer les résultats ;
- **Point N°5** : Il est difficile de calculer le coût total de gestion du fonds, au-delà des 5 % de frais de gestion prélevés, qui sont comparables à ceux pratiqués par les autres acteurs de développement.

L'analyse faite lors de la mission de capitalisation fait apparaître les éléments suivants par rapport aux points soulevés par la Cour des Comptes :

Points N°1 et N°2 : S'il est de bonne pratique dans les contextes de développement calme d'assurer l'ensemble des conditions de cadrage administratif et d'analyse des besoins, pour ceux qui se trouvaient sur le terrain en 2013-2014, il était clair qu'il fallait avancer vite et souvent dans une grande précarité et avec un fort niveau d'incertitude. Des risques ont été pris, et c'est tout à l'honneur de la Commission et de ses équipes d'avoir su les prendre. C'est en effet dans ce type de situation turbulente et incertaine, mais sur laquelle il est indispensable d'agir de façon significative et rapide que la capacité des décideurs à s'inscrire dans le registre du « no regret » prend tout son sens. Le présent rapport propose une analyse de la pertinence en « ex post » dans son chapitre 4.

Point N°3 : Cet aspect a été régulièrement soulevé pendant la mission. En effet, les procédures classiques d'appel d'offre ou d'appel à projet ont été simplifiées dans le but de maintenir un équilibre entre vitesse et transparence, tout en faisant usage des dispositions de l'acte constitutif relatives à la flexibilité. On notera l'effort important d'impliquer des agences de coopération de pays membres pour assurer la visibilité « européenne » des interventions en délégation de projet. Une des clés des décisions prises a été la capacité des acteurs à mettre en place un certain nombre d'activités dans des zones ou des domaines dans lesquels ils avaient des avantages comparatifs prouvés. Enfin, dans les cas où les procédures d'appel d'offre classiques ont été maintenues, notamment pour le déploiement de l'assistance technique aux niveaux intermédiaires et aux ministères centraux, les délais ont été importants et ont impacté de façon significative la mise en place de la « pyramide micro-méso-macro » présentée plus loin.

Point N°4 : Pour faire suite au Rapport de la Cour des Comptes qui recommandait le renforcement des outils de gestion stratégiques et opérationnels du Fonds Bêkou et des interventions qu'il finance, le Conseil d'Administration du Fonds a adopté en novembre 2018 un cadre de résultats (CDR) pour faciliter le recueil et l'analyse des informations et arriver à des indicateurs consolidés des différents projets. L'objectif était une meilleure redevabilité du Fonds mais surtout une direction stratégique renforcée. Ce CDR a été conçu afin d'être cohérent :

- Avec les outils de l'Union européenne et notamment ceux de la DG INTPA,
- Avec le CDR du RCPCA afin de faciliter la cohérence globale avec la planification nationale, notamment par rapport aux Objectifs de développement durable (ODD) adoptés par la RCA.

Enfin, ce CDR doit renforcer l'agilité et l'adaptation des programmes et projets mis en place sur financement Bêkou dans le cadre complexe et difficile de la RCA.

Point N°5 : Mettre en place des actions de type Nexus urgence-développement dans l'incertitude et des contextes comme la RCA demande flexibilité, agilité et dialogue. Ces tâches sont très consommatrices de temps, car il faut être à l'écoute, participer à la recherche de solutions, faire avancer vite les dossiers d'amendement des contrats, rassurer

les acteurs. Les efforts faits par les équipes du Fonds Bêkou tant sur le terrain qu'à Bruxelles ont « payé » en termes de capacité d'adaptation des actions sur le terrain, mais ont représenté une charge de travail considérable. Il est important de juger les coûts induits par cette gestion de l'agilité et de la flexibilité « à flux tendu », non pas en comparant le Fonds Bêkou avec des actions de développement classiques mais plutôt avec celles de la DG ECHO, qui travaille en permanence dans des contextes difficiles assez similaires à ceux du Fonds Bêkou.

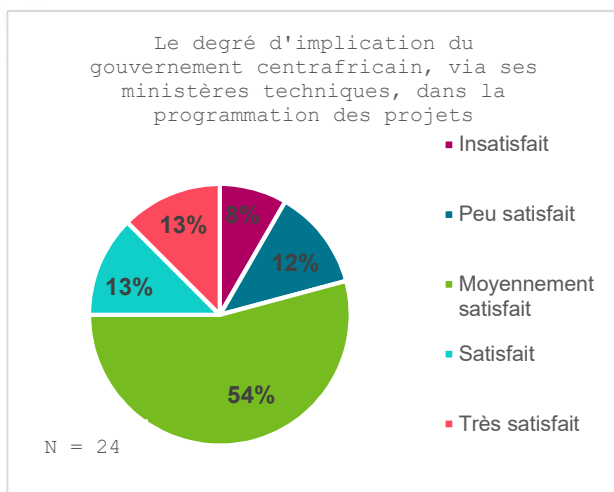
4.3.3. UNE IMPLICATION PROGRESSIVE DES AUTORITÉS CENTRAFRICAINES

De 2014 à 2015, le Fonds Bêkou finançait essentiellement des projets post-urgence au travers d'une approche sectorielle et d'une logique micro centrée sur l'appui direct aux populations. Lors de la mise en place du Fonds, l'implication des autorités centrafricaines dans la planification et la gestion des projets était très faible car il s'agissait d'un gouvernement de transition. Les ministères étaient certes informés mais pas encore impliqués.

Progressivement, les autorités centrafricaines sont devenues un acteur majeur de la gouvernance du Fonds. Elles participent désormais au CA, notamment dans les programmations.

On peut illustrer ainsi la chronologie de l'implication des autorités centrafricaines au sein du Fonds Bêkou :

- Phase 1 (mi 2014–2016) : pendant la période du gouvernement de transition, l'implication des autorités était essentiellement d'ordre « politique ».
- Phase 2 (mi-2016-2017) : à partir de 2016, l'implication du ministère du Plan a été de plus en plus importante, notamment pour la définition des grands axes stratégiques.
- Phase 3 (2018-2020) : à partir de 2018, l'implication des ministères techniques clefs est devenue réellement effective, avec un engagement sur la validation des projets et leurs aspects techniques.



Cependant, malgré ces avancées, 74 % des répondants au questionnaire (54 % « moyennement satisfait », 12 % « peu satisfait », 8 % « insatisfait ») restent dubitatifs quant à l'implication du gouvernement dans la programmation des projets.

On notera que les institutions centrafricaines sont conscientes de l'importance du rôle qu'elles doivent jouer, mais expriment frustration du fait du manque d'information sur les projets après la phase de validation : peu de rapports leur sont envoyés par les partenaires et il arrive régulièrement qu'on leur demande d'intervenir sur des difficultés rencontrées par certains projets sans qu'elles en connaissent réellement les tenants et les aboutissants.

Par ailleurs, le mécanisme qui fait transiter l'ensemble des fonds par des acteurs non étatiques a renforcé la frustration des ministères, qui regrettent que l'argent ne transite par davantage par eux. Pourtant, l'Union européenne, comme le font la Banque Mondiale, la BAD et d'autres bailleurs, apporte aussi de l'aide budgétaire classique (mais pas par le biais du Fonds Bêkou) ; ce qui n'est que rarement compris par les partenaires centrafricains.

Cela n'a pas toujours été facile non plus pour les opérateurs de terrain, du fait des faibles capacités des institutions nationales, des risques élevés de corruption et de demandes parfois complexes, notamment autour de la question des *per diem*. Ceci explique le niveau mitigé de satisfaction indiqué par les opérateurs lors de l'enquête d'opinion : 52 % des acteurs opérationnels interrogés estiment peu - voire moyennement - satisfaisante l'implication du gouvernement centrafricain dans la mise en œuvre des projets.

Au fur et à mesure des années, on observe l'émergence d'un nouveau mécanisme d'ordonnement : l'État centrafricain est passé d'un simple rôle d'appui à l'identification et à la formulation des actions financées par Bêkou à celui d'un partenaire central, acteur mais aussi bénéficiaire de certaines actions récentes.

À partir de 2016, la relative stabilité politique du pays a permis de faire évoluer l'approche du Fonds Bêkou en adoptant une logique plus intégrée et sectorielle, ce qui a favorisé la prise en compte progressive des niveaux "micro" (les communautés), "méso" (les services déconcentrés) et "macro" (le niveau central des ministères).

Cette approche « micro – méso – macro », davantage tournée vers des programmes de stabilisation et de renforcement des capacités, a encouragé une meilleure participation des autorités locales, régionales et nationales tout en les intégrant dans un schéma global.

« Le Fonds Bêkou, par son approche de financement, facilite la relation avec les autorités. Dans le sens que sur ses financements, il y a des parts destinées aux services techniques de l'État au niveau national, et des parts destinées au niveau local dans le cadre des mises en œuvre opérationnelles réalisées par les partenaires du fonds Bêkou. » (Acteur de terrain)

Dans le cadre du Fonds Bêkou, cette approche a été la plus emblématique dans le secteur de la santé. En effet, les programmes financés par le Fonds ont progressivement soutenu l'ensemble des acteurs de la chaîne sanitaire : des formations sanitaires (niveau micro), aux équipes cadres des districts et des régions sanitaires (au niveau méso) et du ministère de la santé et de la population à travers une assistance technique (au niveau macro).



Schéma 4 : La "pyramide micro-méso-macro" et ses acteurs, Groupe URD, 2020.

Cette approche a été mise en place dans d'autres secteurs d'intervention notamment dans celui du développement rural, mais, comme l'ont remarqué les participants à l'atelier de capitalisation de novembre 2021, avec un impact plus mitigé que dans celui de la santé. Ces résultats s'expliquent principalement par les énormes défis du secteur rural, qui vont bien au-delà des ressources mobilisées. Finalement dans d'autres secteurs, la pyramide a été incomplète, comme dans celui du genre où le Fonds Bêkou a appuyé à la fois un Consortium d'ONG (au niveau micro) et le Ministère à travers une assistance technique (au niveau macro) mais n'a pas eu de véritables actions à destination du niveau méso.

La pratique du Fonds Bêkou sur cette approche « micro-méso-macro » a permis d'identifier des leçons apprises :

- L'un des enjeux semble celui du renforcement d'une approche synchrone entre les différents niveaux, plutôt que d'une approche en phases qui se succéderaient. Ceci touche notamment à la question de l'assistance technique aux niveaux méso et macro, qui est arrivée tard dans certains programmes Bêkou et/ou dont la présence en « à-coup » en a limité l'efficacité.
- Il ne suffit pas de travailler à chacun des échelons (micro, méso, macro) : il faut aussi s'assurer de l'articulation entre les différents échelons (par exemple, entre l'ACDA locale et l'ACDA nationale, entre l'ACDA nationale et le ministère...). La structuration de ces articulations a parfois été déficiente : la coordination entre niveaux (et intra avec les projets) n'a pas toujours très bien fonctionné pour différentes raisons (timing des contrats, types de contrat, acteurs de mise en œuvre...). Cette coordination entre les niveaux a parfois un peu trop reposé sur des gestionnaires de programme à la DUE quand il aurait peut-être fallu imaginer des systèmes contractuels de coordination.

- Au niveau « méso », le renforcement des capacités humaines, matérielles et organisationnelles des structures, prôné par différents programmes (comme celui mené par l'IRAM auprès de structures telles que l'ACDA, l'ANDE, la FNEC, l'ICRA, la Chambre de Commerce - qui, à travers leurs mandats respectifs, doivent apporter des services de qualité aux producteurs) - est limité par l'absence de réformes structurelles profondes de ces institutions. Ces réformes devraient être initiées par l'échelon politique.

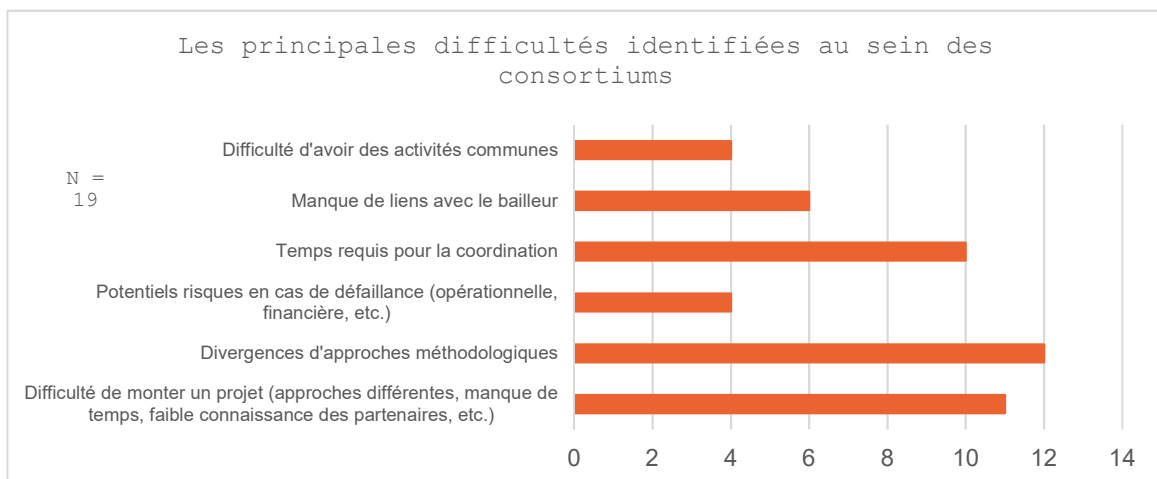
Cependant, malgré ces limites, il n'en reste pas moins que cette logique dite de la « pyramide micro, méso, macro » est pleinement conforme aux engagements de l'Union européenne dans le cadre des Directives pour les États Fragiles de l'OCDE. Il faudra pouvoir être plus stratégique dans la planification de la mise en place de cette approche et en évaluer l'impact. Ceci doit être mis en perspective d'une réflexion plus globale sur le financement des services de l'État, notamment au niveau macro.

4.3.4. LE DÉVELOPPEMENT DES CONSORTIUMS

Afin de faire travailler ensemble les acteurs opérationnels, y compris les organisations de la société civile centrafricaines, sur d'importants programmes (en termes de durée et/ou de budget) mais aussi pour faire face aux contraintes de gestion (ressources humaines souvent limitées), le Fonds Bêkou a, comme beaucoup de bailleurs bi- et multilatéraux, encouragé l'approche opérationnelle basée sur la création de consortiums. Au-delà de renforcer la coordination, l'un des principaux objectifs était de mutualiser les approches géographiques et sectorielles.

« Elle (l'approche consortium) permet de développer une approche plus intégrée, d'avoir une couverture géographique large et un échange d'expérience. » (Acteur de terrain)

Si cette approche a été saluée par de nombreux acteurs interrogés, notamment avec une multiplication de partenariats entre ONG internationales et ONG nationales, plusieurs limites ont toutefois été observées. La coordination au sein des consortiums (entre partenaires) n'a pas toujours été efficiente, car très chronophage. Le partage des outils et des apprentissages, mais aussi l'harmonisation des approches n'ont pas été optimaux. Ainsi, comme l'expose le graphique ci-dessous, 12 des acteurs opérationnels interrogés mettent en avant les divergences d'approches méthodologiques au sein des consortiums, 11 acteurs évoquent également des difficultés dans le montage de projet (approches différentes, manque de temps, faible connaissance des partenaires, etc.). D'autres, enfin, rapportent que les procédures administratives ont pu engendrer des blocages.



De fait, il a émergé un mélange de consortiums de natures assez différentes, avec certains consortiums essentiellement opportunistes qui se sont créés parce qu'il fallait le faire pour avoir accès aux budgets et d'autres réellement ancrés sur une recherche de complémentarités soit géographiques, soit thématiques. Quoiqu'il en soit, l'absence de mécanismes forts, crédibles et redevables pour la gestion de tensions et de conflits internes, hélas anticipables, est très souvent observée.

On notera que cette différence d'approche entre les différentes ONG est aussi liée à divers facteurs (comme la compétition pour la visibilité et les enjeux complexes de pouvoir sur l'utilisation des coûts de gestion), mais aussi aux difficultés que rencontrent les ONG pour harmoniser les bonnes pratiques dans des contextes où prévalent les

habitudes de travailler de façon indépendante. L'absence de stratégie gouvernementale et la faiblesse de la coordination par les ministères ne facilitent pas cette harmonisation. On notera néanmoins des améliorations importantes dans le cadre de certains grands consortiums, comme RELSUDE (consortium récemment créé avec ACTED comme partenaire chef de file), qui tente à la fois de rendre réel le concept de mutualisation de moyens et d'apporter des bases d'une approche commune à ses différents membres. Ceci s'incarne notamment par la mise en place pour tous les partenaires du Consortium d'une approche standard basée sur la réalisation de Plans locaux de Relance (PLR) qui sont les prémisses de plans locaux de développement, soit le processus central du RCPCA au niveau délocalisé. Si cette approche en cours de mise en œuvre fonctionne comme escompté, sans doute aussi grâce à l'insistance du Fonds Bêkou d'avoir un chef de projet senior, ceci offrira une base de cohérence stratégique aux différents acteurs présents pour une planification plus stratégique de l'action dans cette zone éminemment complexe.

4.4. LES OPÉRATIONS

4.4.1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le Fonds Bêkou s'est vu progressivement doter de ressources significatives qui lui ont permis d'instaurer, dans la durée, des projets et des positionnements stratégiques essentiels pour accompagner la République centrafricaine sur le chemin de la sortie de crise.

Avec plus de 296,7 millions d'euros, engagés entre 2014 et fin 2021 à travers une trentaine de partenaires, sur une dizaine de thématiques différentes, dans un contexte national difficile et dans des situations locales complexes et souvent tendues, le Fonds Bêkou s'est avéré un instrument pertinent et efficace.²⁷

Depuis sa création, les programmes financés ont bénéficié à **plus 2 800 000 personnes en RCA, soit près de 55 % de la population.**



Les activités menées par le Fonds Bêkou ont couvert une large partie du territoire national, environ 80 %. Elles se sont étendues progressivement suite à la stabilisation de nouvelles zones.

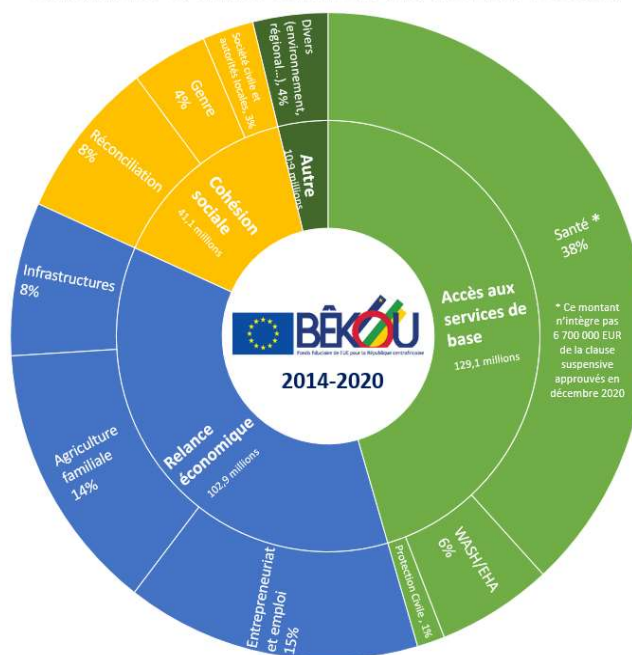
Carte 2 : Carte des activités menées par le Fonds Bêkou par préfectures (Juillet 2020)

²⁷ Il s'agit du montant total des fiches d'action adoptées par le Fonds Bêkou entre 2014 et fin 2021 (y compris les désengagements intervenus sur ces fiches depuis leur adoption). Il est à noter que ce chiffre ne comprend ni les dépenses liées aux crédits administratifs ni les coûts d'audit.

Les budgets alloués aux différents secteurs d'interventions ont fortement varié. L'accès aux services de base est le principal secteur d'intervention ; la santé a ainsi reçu près de 40 % des financements depuis la création du Fonds.

Pour mener à bien ses activités, le Fonds Bêkou s'appuie sur une équipe à Bruxelles au sein de la DG INTPA (ex-DG DEVCO) et à Bangui au sein de la Délégation de l'Union européenne en RCA.

Secteurs d'intervention du Fonds Bêkou



Les montants indiqués ici sont basés sur les fiches d'action adoptées par le Fonds Bêkou entre sa création en 2014 et le 31 décembre 2020 (ils sont actualisés après déagements).

Schéma 5: Secteurs d'intervention du Fonds Bêkou selon l'allocation financière (Fonds Bêkou, 2020)

4.4.2. LA RELANCE DES SERVICES DE BASE

Il s'agit d'appuyer un certain nombre de secteurs afin d'améliorer les conditions de vie des populations et de faciliter un retour progressif des institutions techniques de l'État là où cela s'avère possible. Ce soutien est directement aligné sur le pilier 2 « renouveler le contrat social entre l'État et la société » du Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix.

La montée en puissance du programme Santé

L'engagement du Fonds Bêkou dans le secteur de la santé vise à assurer un accès de la population à des soins de qualité. Lancé fin 2014, le programme Santé du Fonds Bêkou est monté en puissance au cours des années et des différentes phases (phase 1, 2 et 3), jusqu'à représenter près de 40 % du budget total du Fonds Bêkou.

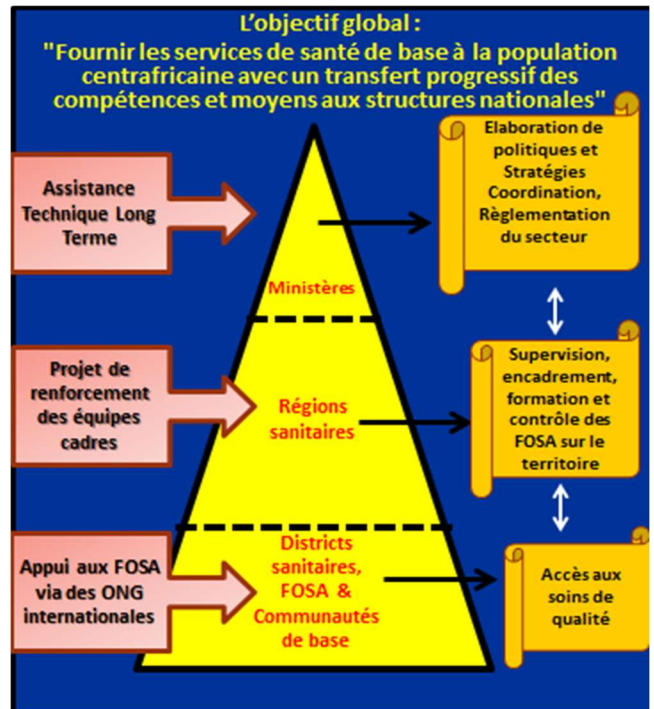
Santé	
Nom bre de consultations curatives	4 850 518
Nom bre d'enfants vaccinés PEV	224 882
Nom bre d'accouchem ents assistés	223 864

Afin d'encourager une réponse sur le long terme, le programme Santé s'est structuré autour d'une logique d'intervention « micro, méso, macro » prenant en compte l'ensemble des acteurs et des instances du secteur de la santé. Il s'est articulé autour d'une série d'appuis intervenant sur l'ensemble de la pyramide de la santé, allant des formations de santé (80 formations sanitaires – FOSA - au début, 167 actuellement)²⁸ sur le terrain, à l'appui des structures centrales en soutien au ministère et à certaines institutions de référence, comme le Complexe Pédiatrique de Bangui, en passant par le soutien à un certain nombre de districts et de régions sanitaires.

- Les activités dans le secteur de la santé lancées depuis le démarrage du Fonds Bêkou (niveau « micro ») consistaient à des appuis, via les ONG, aux institutions de santé du bas de la pyramide santé (167 FOSA situées dans les 15 districts sanitaires prioritaires identifiés par Bêkou pour assurer le paquet minimum d'activités (PMA) et le paquet complémentaire d'activités (PCA)) ; un certain nombre de ces projets Santé correspondent en fait à plusieurs projets Santé financés par la DG ECHO à Ndélé, Bria et Boda et repris par le Fonds Bêkou ;

²⁸ 165 à travers le programme « SANTE » et 2 à travers le programme « RELSUDE ».

- L'appui au niveau « **meso** » consiste en un appui aux districts et aux régions sanitaires par le renforcement des capacités des équipes-cadres, principalement grâce à une intervention mise en place par l'Agence Italienne pour la Coopération et le Développement (AICS). Cet appui vise à renforcer les équipes cadres des districts (via des formations, du coaching et de l'appui en réhabilitation, équipements et matériels) avec un accent mis sur la redynamisation du système de collecte, de remontée et de traitement des informations de santé publique, pour produire notamment les informations nécessaires au niveau central. La collaboration entre les ONG et l'Assistant technique (AT) contribue également à cet effort : les ONG en appuyant les équipes-cadres de districts (planification, logistique, etc.) et l'AT en réalisant des visites de terrain conjointes avec les districts et si possible les régions, en appuyant les formations des cadres et la mise en œuvre des politiques/stratégies/plans d'action.



- L'appui sectoriel au secteur santé, dit niveau « **macro** », passe par un fort engagement auprès du ministère de la Santé et de la Population (MSP) grâce à la présence de deux assistants techniques et une série de missions techniques portant sur des sujets clés pour l'avenir : appui à la politique de gratuité ciblée des soins, réforme du Système National d'Information Sanitaire (SNIS) et élaboration de la politique nationale de la santé.

Si le programme Santé a eu de nombreux impacts positifs, notamment sur le renforcement des formations sanitaires (FOSA) et sur le taux de couverture des bénéficiaires, ses objectifs NEXUS sont encore loin d'être atteints.

À ce jour, le système de santé en RCA s'appuie sur trois modèles d'accès aux soins :

- celui complètement externe de la gratuité totale poussée par quelques grands acteurs humanitaires,
- celui de la gratuité ciblée, soutenu par les bailleurs et qui doit assurer des médicaments gratuits à toute une série de publics bien identifiés (tels que les femmes enceintes et allaitantes, les enfants de moins de 5 ans et les victimes de violence sexuelle et sexiste) ;
- le recouvrement des coûts sur le reste de l'offre de soins.

Pour s'aligner sur les politiques/approches du ministère, le Fonds Bêkou a introduit progressivement le « **Financement basé sur la performance** » (PBF en anglais) au sein de son programme « Santé ». Cependant, il a développé une approche assez différente de celle de la Banque mondiale et des modalités spécifiques, notamment pour l'achat des médicaments (gratuité ciblée), d'équipements et matériels, et pour le recrutement des personnels qui ne peuvent pas être trouvés localement. L'introduction du PBF était plus mature dans les projets menés par les ONG Cordaid et International Medical Corps (IMC). Les autres ONG ont pris du retard dans le processus, en raison notamment de la pandémie de COVID-19.

Le PBF présente l'intérêt d'une meilleure responsabilisation/autonomisation des acteurs de la santé. Il offre également de nombreux avantages à valoriser en termes de coordination entre bailleurs, notamment avec tout le travail de "convergence" entre UE/Fonds Bêkou et Banque mondiale, ainsi que de renforcement de la coordination entre les différents acteurs du système de la santé.

Cependant, le PBF soulève aussi une série de défis significatifs - qui ont été relevés par les participants à l'atelier de capitalisation de novembre 2021, parmi lesquels : la complexité de l'approche qui requière un important temps d'explication lors de son introduction et surtout un dispositif d'accompagnement chronophage pour appuyer les formations sanitaires dans la définition de leur business plan, pour collecter les données et s'assurer de leur fiabilité... Il y a ainsi un risque important que certaines structures de santé n'arrivent pas à remplir les critères et ne perçoivent

pas l'intégralité des subsides nécessaires à leur fonctionnement. De plus, certains acteurs remarquent aussi que des structures de santé pourraient être tentées de concentrer principalement leurs efforts sur les activités « rachetées » par le PBF au dépend de certains autres soins. Finalement, dans ce système, les ONG sont transformées en « Agence d'Achat des Performances », ce qui modifie significativement leurs relations avec les acteurs du secteur de santé.

Un suivi précis de l'efficacité de l'approche PBF et de son impact sur l'accès au soin serait important. Cela pourrait être entrepris par le Fonds Bêkou dans le cadre d'un exercice d'évaluation de la troisième phase de son programme « Santé ».

L'un des talons d'Achille du système de santé en RCA est la grande faiblesse du système d'approvisionnement et de distribution des médicaments de qualité. À part les apports des acteurs internationaux et le réseau de dépôts des églises, il n'existe pas réellement de système d'approvisionnement. Dès lors, les Districts sanitaires et les FOSA sur le terrain n'ont d'autres solutions que de s'approvisionner sur les marchés locaux, là où la qualité des médicaments n'est pas garantie, faisant ainsi peser de lourdes incertitudes sur la qualité du soin. Les partenaires financés par Bêkou ont pu assurer la disponibilité des médicaments essentiels de qualité ainsi que ceux nécessaires pour certains soins spécialisés dans les FOSA qu'ils accompagnaient. Ils ont également permis de rendre des médicaments disponibles en dehors des grandes villes et d'améliorer la gestion des médicaments tout au long de la chaîne pour limiter les pertes de tout type. Malgré cela, les partenaires Bêkou ont fait face à des difficultés parmi lesquelles : la question du stockage, celle de la qualité des prescriptions (avec les coûts additionnels et les risques sanitaires que ceci pose aux patients) et parfois, la mauvaise gestion des approvisionnements fournis. Les partenaires sont unanimes : le renforcement de la centrale d'achats nationale est une priorité.

« La structuration de la filière d'approvisionnement du médicament devra être une des priorités du futur car, sans elle, il n'y aura pas de soins de santé primaire ni de mécanismes hospitaliers viables. Nous ne pourrons pas mettre en place le PBF de façon stabilisée s'il n'y a pas de médicament de prévisible dans les structures de santé tout le long de la pyramide de soin. » (Haut responsable du ministère de la Santé)

Un autre point de faiblesse du système sanitaire est l'état encore très dégradé des structures de santé : si les ONG, l'UNICEF et l'OMS font de gros efforts, l'état de la gestion de la filière de lutte contre les infections nosocomiales (produits de nettoyage, état des outils de stérilisation, capacité de gestion des déchets hospitaliers -incinérateurs, broyeurs de matériaux coupants, etc.) reste inquiétant dans la plupart des centres de santé. Un incident de type « infection contractée dans la maternité » peut totalement anéantir tous les efforts visant à crédibiliser une structure de santé.

Dernier point de faiblesse : La question des ressources humaines (RH) du système de santé (quantité et qualité) est d'une importance majeure : formations, procédures de recrutements, système global de gestion des RH et évidemment enjeu de leur rémunération. La situation est particulièrement critique en dehors de la capitale et des grandes villes où il est souvent difficile de recruter du personnel qualifié et de le fidéliser. Ainsi, dans certains endroits reculés, il n'y a souvent presque rien et le recours à la médecine traditionnelles et aux matrones reste la seule solution disponible. Au-delà de la question des salaires (les RH qualifiées ont un coût élevé que les structures de santé ne peuvent pas toujours assumer), les partenaires Bêkou relèvent le faible niveau de base de nombre de leurs personnels et déplorent le turnover des agents qu'elles forment (beaucoup de contractuels dans les FOSA). Parmi les pistes de solution évoquées lors de l'atelier de capitalisation organisé en novembre 2021 figurent : l'instauration de mécanismes de suivi de la performance des personnels (évaluations), la mise en place de politique de fidélisation (à travers un système de carrière), l'élaboration d'une politique de développement RH en santé au niveau national, une harmonisation des contenus des formations dispensées sur le lieu de travail pour permettre leur meilleure reconnaissance...

Il convient de noter qu'à ce stade, les personnels potentiellement couverts par le PBF sont les personnels diplômés (médecins, infirmiers, sages-femmes, aide soignants, pharmaciens) inscrits sur la feuille de paie du ministère. Les acteurs clés que sont les agents communautaires ne sont pas pris en compte et risquent de se démobiliser, réduisant de fait toutes les capacités de diffusion (promotion des messages de prévention) et d'appui aux référencements précoces (notamment dans le domaine de la santé materno-infantile) et diminuant significativement l'impact du système sanitaire sur la santé des populations. Si, dans les projets du Fonds Bêkou, les agents communautaires reçoivent des primes, il n'existe aucune garantie quant à ce qui va se passer quand ces projets seront terminés.

Les enjeux du secteur « eau et assainissement »

Très présentes au cœur des stratégies de santé (les maladies liées à l'eau entraînent de nombreux problèmes de santé pour les populations en RCA) et d'appui aux personnes déplacées (PDI, réfugiés, retournés), les activités du secteur Eau-Hygiène-Assainissement (EHA) jouent un rôle important dans de nombreux programmes soutenus par le Fonds Bêkou. Ceci est à la fois crucial en zone urbaine, avec les enjeux de voirie et de déploiement des systèmes d'eau potable et d'assainissement dans les quartiers à urbanisation informelle, et dans les zones rurales où l'approvisionnement en eau dans les puisards et marigots reste encore trop souvent la règle.

Eau et assainissement

Nombre de points d'eau construits/ réhabilités

827

L'action « Projet Eau pour la Paix, Eaux pour la Vie » (PEPEV) a pour but principal d'augmenter le taux de couverture en eau potable et en assainissement de la République centrafricaine. Le projet est conforme à la Politique et Stratégie Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (PSNEA), qui constitue le cadre d'orientation du secteur.

Avec le projet dédié « Accès à l'eau et à l'assainissement de base dans les zones prioritaires en RCA » conduit par des ONG en consortium, le Fonds Bêkou tente d'assurer par le biais des forages, des puits, des latrines familiales et de l'aménagement de points d'eaux existants que les populations des zones ciblées ont accès à des services de base suffisants pour avoir un impact en santé publique²⁹. Ces activités impliquent aussi un effort substantiel pour former des cadres et équiper les institutions nationales, notamment l'Agence Nationale pour l'Eau et l'Assainissement (ANEA), avec les véhicules, les camions et le matériel de forage nécessaire, et un appui de l'UNICEF. Ce soutien aux institutions est complété par d'importants efforts mis en œuvre pour développer les stratégies d'assainissement total pilotées par les Communautés (ATPC), ainsi que par la formation et la redynamisation des Comités de Gestion des Points d'Eau.

On notera que, plus que d'autres, les programmes EHA demandent une forte présence sur le terrain (études hydrogéologiques, sensibilisation pour les actions de type ATPC, formation des comités de gestion et de maintenance des pompes et forages - CGPE, etc.) et sont assez exposés aux vols du fait des importants équipements et matériaux mobilisés. Ceci rend ces programmes assez dépendants d'une bonne logistique et de conditions de sécurité satisfaisantes et ils ont logiquement été parmi ceux qui ont le plus bénéficié des options de flexibilité offerts par le Fonds Bêkou.

Il faut également noter l'importance donnée par le Fonds Bêkou à la coordination des activités EHA sous la conduite du ministère du Développement énergétique et des Ressources en eau, ainsi qu'aux services décentralisés de l'État au niveau des préfectures.

On retrouve là le modèle de la pyramide « micro-méso-macro » qui est devenu une des marques du Fonds Bêkou avec :

- des actions de terrain avec UNICEF et les ONG, dans lesquelles les problématiques EHA sont de plus en plus prises de façon transversale (niveau **micro**) ;
- le renforcement des efforts d'orientation et de contrôle qualité régionaux via les délégations de l'Agence Nationale pour l'Eau et l'Assainissement (ANEA) - avec l'UNICEF (niveau **méso**) ;
- le support aux efforts normatifs de certains ministères centraux via l'appui d'Assistants techniques mobilisés dans la dernière année par la délégation de l'Union européenne via des bureaux d'études européens sur financement FED (niveau **macro**).

²⁹ Rapport ROM : SCHEPENS M., World Vision – eau – accès à l'eau et à l'assainissement de base dans les zones prioritaires en RCA, Rapport ROM, Bêkou, République centrafricaine, janvier 2020.

4.4.3. LA RELANCE ÉCONOMIQUE

Il s'agit de renforcer les capacités de résilience et de soutenir la cohésion sociale dans des contextes où la paupérisation est extrême, les difficultés économiques liées au conflit très importantes, la confiance entre groupes très réduite, en profitant des situations de sortie encore précaires de la conflictualité aiguë. Il s'agit également de contribuer à recréer un environnement technique, institutionnel et économique urbain qui permette aux populations, notamment celles qui vivent dans les quartiers informels et celles qui ont été fortement touchées par la crise et ont dû se déplacer, de retrouver un contexte urbain assaini et apaisé dans lequel il est possible de développer des stratégies économiques viables. Ce soutien est directement aligné sur le pilier 3 « assurer le relèvement économique et la relance des secteurs productifs » du Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix.

L'appui au secteur rural, à la sécurité alimentaire et à l'économie rurale

L'économie centrafricaine repose largement sur le développement agro-pastoral, un secteur qui a été profondément impacté par la dernière crise de 2013-2015.

Les systèmes agricoles ont subi des profonds dysfonctionnements, à différents niveaux des filières,

de la production, stockage, transformation, transport et vente. Il en résulte une insécurité alimentaire généralisée et une incidence de la malnutrition très élevée ; des vecteurs de conflit considérables. Le secteur est ainsi confronté à d'importantes contraintes liées au financement des activités agricoles, aux infrastructures rurales et d'élevage ainsi qu'à l'accès à des sources d'énergies durables pour valoriser les productions. Les services locaux d'appui-conseil, ainsi que de recherche, restent très limités au regard des besoins. Malgré ce contexte très fragile et complexe, la RCA reste un pays à haut potentiel agricole et le secteur est stratégique pour favoriser l'emploi et la cohésion sociale, renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et réduire la pauvreté de la très grande majorité des Centrafricains. Le secteur agricole emploie autours de 70% de la population active et représente plus 50% du PIB et son potentiel est encore largement inexploité. Il peut également contribuer à répondre à deux défis majeurs que représentent la croissance démographique et la dégradation environnementale.

Ces différents éléments montrent l'importance et la complexité d'intervenir pour la relance du secteur rural en RCA et expliquent pourquoi le Fonds s'est investi sur ce secteur.

Les objectifs des programmes soutenus par le Fonds Bêkou sont souvent très ambitieux car ils veulent impacter la sécurité alimentaire, la capacité de faire face aux chocs (résilience) et la cohésion sociale, notamment la gestion des enjeux intercommunautaires et des problèmes liés à la transhumance.

On notera la diversité des cibles de ces projets, allant des paysans et éleveurs jusqu'aux petites entreprises rurales et urbaines en passant par les associations d'épargne et crédit informelles (notamment les AVEC ou "Kelemba améliorées") mais aussi des structures formelles de microfinance (CMCA, CPC, etc.). Différents niveaux ont ainsi été ciblés, selon l'approche « micro-méso-macro » déjà citée, avec des activités spécifiques :

La période 2014- 2020 - au niveau « micro » :

- Des actions de distribution de semences et de petit bétail ;
- Des actions d'appui à la médiation et à la gestion de conflit (particulièrement en lien avec la transhumance) ;
- Des programmes de vaccination du bétail dans des zones où cette dernière n'avait pu être mise en place depuis des années ;
- Des programmes de renforcement des mécanismes de type « caisses de résilience », qui représentent le bas de la pyramide de la microfinance ;
- Des actions de recapitalisation des équipements via l'appui en AGR ;
- Des actions de redynamisation et promotion des groupes d'entraide fondés sur les pratiques des tontines ;
- Des programmes de réhabilitation des infrastructures socio-économiques (magasins de stockage, plateformes multifonctionnelles, centres de formation, etc.) ;
- Des programmes d'alphabétisation fonctionnelle ;
- Des formations techniques et organisationnelles pour les acteurs économiques locaux ;
- Des actions pour renforcer les groupements agricoles et les organisations paysannes, y compris pastorales ;

Développement rural

Nom bre des bénéficiaires directs	876 981
Nom bre de groupem ents agricoles, producteurs de sem ences, rizicoles, et maraîchers form és et équipés en kits	3 936
Nom bre d'anim aux vaccinés (bovins et petits rum inants)	2 035 438

- Un appui à la Caisse d'Épargne et de Crédit agricole, au Crédit Populaire de Centrafrique (CPC) ainsi qu'aux Caisses Mutuelles de Centrafrique (CMC).

Très ancrées sur le terrain et souvent loin des lieux où sont basées les Forces de Sécurité, les activités de ce niveau ont été très vulnérables aux évolutions du contexte sécuritaire et régulièrement, au cours des dernières années, il a fallu interrompre les programmes, évacuer les équipes et redéployer les activités dans des zones moins difficiles.

À partir de 2016 - au niveau « méso » :

- Des actions en appui au secteur de la microfinance et notamment l'Association Professionnelle des Établissements de Microfinance (APEMF) ;
- Des appuis aux services déconcentrés dans le secteur agropastoral (ACDA, ANDE, FNEC, ICRA et Chambre de l'Agriculture).



Petit commerce permis par les systèmes de microfinance

Ces activités importantes se sont trouvées régulièrement confrontées à la faiblesse des compétences des institutions locales, à celles de leurs moyens logistiques, ainsi qu'aux difficultés de communication entre les autorités et institutions régionales et les centrales des ministères.

À partir de 2017 - au niveau « macro » :

- Un support avec de l'assistance technique aux ministères du secteur rural, en charge de l'agriculture et de l'élevage, et plus récemment au ministère de l'Environnement et du développement durable ainsi qu'à celui des Eaux, forêts, chasse et pêche ;
- Un support au renforcement de la Direction des Affaires Financières, Monétaires, des Assurances et de la Microfinance (DAFMAN) pour assurer un encadrement du secteur et lutter contre les mauvaises pratiques ;
- Des efforts réalisés par la Délégation pour soutenir la coordination sectorielle à la fois entre les partenaires du Fonds Bêkou et les autorités, et entre ces dernières et les PTF.

Essentiel dans une logique de durabilité, le niveau « macro » a souffert du *turn-over* élevé des fonctionnaires, des enjeux de coordination institutionnelle et du contexte politique compliqué lors des phases électorales (fin 2020/2021).

Plusieurs points ont été soulignés par les participants à l'atelier de capitalisation de novembre 2021 : Il y a un certain nombre d'acquis, mais encore beaucoup de difficultés qui sont en partie techniques mais pour beaucoup également liées à des enjeux de politique agricole.

Parmi les problèmes techniques, on citera le manque de semences de qualité, celui des autres intrants agricoles, le peu d'accès aux informations techniques et météorologiques. On notera aussi les enjeux d'expertise technique sur le terrain avec la quasi-absence de systèmes d'appui aux groupes de producteurs et la faiblesse du système d'appui/conseil aux agriculteurs à tous les niveaux des chaînes de valeur. La gestion technique des systèmes de production agricole reste encore un angle mort du fait des difficultés de travail dans les zones pastorales. C'est plus facile dans les systèmes intensifs péri-urbains autour de Bangui.

Mais les enjeux de politique agricole sont aussi très importants : il y a différentes approches, avec d'un côté, une tentative d'aller vers une agriculture industrielle basée sur le maïs et de l'autre, l'importance de soutenir les agricultures paysannes dans leurs diversités et leur résilience (notamment plus tournée vers les tubercules qui ont des rendements majeurs, une facilité de stockage ; elles font partie de l'alimentation de base et sont moins risquées que le maïs très demandeur en eau et en engrais). Les enjeux d'adaptation des systèmes de productions agro-sylvo-pastorales aux enjeux du changement climatique sont encore largement ignorés, et il y a très peu de moyens dédiés à cette problématique.

Les programmes urbains : Bangui et les autres villes centrafricaines

La ville de Bangui s'est retrouvée au cœur de la crise en 2013 et 2014 quand des violences intercommunautaires ont conduit à la création de l'immense camp de déplacés de Mpoko près de l'aéroport, qui abrita à son apogée plus de 100 000 déplacés. Pour stabiliser la ville, y remettre de l'activité économique et assurer un habitat de base correct dans un certain nombre de quartiers, le Projet « Reconstruction économique et sociale en milieu urbain (PRESU) a été lancé en 2015. Il s'agissait, par des activités de type Travaux à Haute Intensité de Main d'Œuvre (THIMO) qui injectent des ressources dans les économies familiales tout en créant des infrastructures de base, de permettre le retour de l'action publique. L'action visait à améliorer la cohésion sociale et l'environnement urbain de quartiers défavorisés de Bangui, ainsi qu'à favoriser la résilience économique des ménages. Elle s'articulait autour de trois volets :

- des actions à vocation sociale à court terme qui se sont déroulées de juillet 2015 à février 2017 ;
- la préparation d'actions de développement urbain avec des aménagements d'infrastructures collectives ;
- la réhabilitation de l'avenue Idriss Déby.



Travaux urbains dans Bangui services

Relance économique

Nom bre de personnes recrutées dans le cadre des chantiers THIMO	9 200
Nom bre de personnes appuyées qui sont mises en relation avec des acteurs com m erciaux, économ iques et/ou institutionnels	1501
Nom bre de bénéficiaires des activités génératrices de revenu (AGR)	19 822
Nom bre d'espaces publics/ bâtim ents construits ou réhabilités	541
Nom bre de bénéficiaires ayant accédé aux services financiers	10 034
Nom bre de personnes ayant bénéficié de VET/ développem ent de com pétences	120 116
Nom bre de ponts construits pour le désenclavem ent des zones rurales excentrées	11

Le premier volet du projet s'est terminé en 2017 et a bénéficié aux jeunes et aux femmes des quartiers précaires de Bangui (Sara Yakité, Miskine et KM5), mais aussi plus généralement, par sa portée communautaire, à toute la population résidente. La phase 2 visait à capitaliser les acquis de la phase 1, en favorisant la reconstruction économique des ménages et en permettant le retour de l'action publique par l'amélioration de l'environnement social et urbain des quartiers précaires de Bangui de Miskine et Sara/Yakité. De la même manière que pour le PRESU I, l'exécution du PRESU II a été déléguée à l'AFD. Les activités ont démarré en janvier 2017 pour une durée de 36 mois et un financement total de 11,66 millions d'euros. Cependant, la complexité du contexte a rendu particulièrement difficile l'organisation des marchés et la planification des activités sur la base des études techniques. Ceci explique la prolongation du Programme approuvée en décembre 2019 (durée étendue à 60 mois).

Comme le précise l'étude ROM réalisée en 2019, dans un contexte aussi fragile que Bangui, l'amélioration de l'environnement urbain et social dans les quartiers précaires joue un rôle clé pour la recréation de la confiance³⁰. Il était aussi question de permettre un retour progressif des déplacés dans leurs quartiers, et notamment

dans le quartier KM5, fortement touché par les violences en 2013-2014. Le PRESU a couvert une large gamme d'activités, notamment sur les infrastructures de base et de voirie et l'habitat, le retour des services urbains ou encore la relance de l'économie (épargne, formation professionnelle, viabilisation économique des services collectifs). L'appui au secteur privé, essentiel à l'économie urbaine, a également été souligné comme un atout du Fond Bêkou.

La composante « activités sociales d'urgence », menée par un consortium d'ONG, s'est attachée à la mise en place de mécanismes de recréation du lien social, notamment à travers l'épargne collective, la formation et le soutien aux mécanismes de prévention et de gestion pacifique des conflits. Cette composante complétait le volet « réhabilitation des voiries structurantes » indispensable au « vivre ensemble ». Dans la Phase 2 du projet, il a été nécessaire de

³⁰ Rapport ROM : CANOSSA M., Programme de reconstruction économique et sociale en milieu urbain RCA : AFD, Rapport ROM, Bêkou, République centrafricaine, 2019.

poursuivre un certain nombre d'activités pour les consolider et renforcer les capacités des différentes institutions de Bangui.

Pour autant, tous les retards enregistrés et les difficultés du projet (notamment sur les problèmes liés à la voirie avec des travaux qui n'ont effectivement débuté qu'en juillet 2020), combinés avec le contexte politique, font peser de grandes incertitudes sur ces projets. On notera ainsi, tant pour le marché de Miskine que pour le lycée, la prise en compte limitée des enjeux de drainage et de gestion des écoulements (amont du lycée, lié à un collecteur déficient pour le marché) qui vont induire des impacts négatifs significatifs pour les populations alentours et les utilisateurs du marché.

D'autres programmes concernent les systèmes urbains hors Bangui. Ils sont moins liés à des activités urbanistiques qu'à la relance économique et à la redynamisation du réseau des villes intermédiaires et petites bourgades, qui sont au cœur de l'économie rurale, de la relance des services et de l'artisanat. Tout un travail d'analyse de ces petites villes et bourgades a été conduit dans certains projets, comme dans le cadre de RELSUDE où le travail de l'ONG IMPACT/AGORA doit aboutir à des Plans Locaux de Réhabilitation, dont l'articulation avec les Plans Locaux de Développement est encore à construire. La faiblesse du déploiement des autorités dans le cadre de la décentralisation reste un problème majeur pour penser le développement de ce réseau indispensable de villes secondaires.

Programmes de désenclavement et d'amélioration de la circulation

La RCA est connue pour les difficultés de circulation qu'on y rencontre, notamment dans les zones rurales, et parfois même en ville. Plusieurs programmes visent à réduire ces enclavements et difficultés de circulation des biens et des personnes, cause de nombreux problèmes économiques et de santé.

Des travaux de voirie et d'aménagement des axes ruraux et urbains ont déjà permis de réduire les temps de transport, avec des réhabilitations ou créations de pistes en programmation HIMO (Haute Intensité de Main-d'œuvre) via des ONG ou l'AFD, voire des travaux de réduction des points de blocage sur les axes grâce à l'installation de ponts, comme les ponts Bailey dans différentes zones du pays avec Expertise France.



Pont Bailey pour désenclaver les zones et faciliter l'accès aux services

Programmes de protection des ressources naturelles

Le Fonds Bêkou a fait le choix de continuer des projets environnementaux préexistants au conflit tels que le Programme Ecofaune+ qui vise à améliorer la gestion durable des ressources

naturelles en RCA, dans un contexte où le pillage des ressources naturelles fait partie intégrante de « l'économie des guerres civiles ». Ces projets, désormais terminés (et repris par le FED), ont permis des efforts dédiés à l'amélioration des parcs naturels, promouvant un développement durable. Ainsi, la promotion d'une utilisation bien contrôlée des pâturages et zones forestières, sources à la fois de revenus pour les populations des aires protégées et d'incitation à la protection des écosystèmes et de la biodiversité, peut fortement contribuer à une gestion durable des ressources naturelles de la RCA.

Environnement

Nombre de km ² sous contrôle	11 500
Nombre de gardes et d'éco-moniteurs formés	100

4.4.4. LA COHÉSION SOCIALE ET LA RÉCONCILIATION

Il s'agit d'accompagner le pays vers ce qui lui manque le plus depuis des années : la cohésion sociale. Cela passe d'une part par la refondation de la confiance entre les communautés, grâce à des actions qui induisent du dialogue et de la coopération, et ce de façon transversale sur de nombreux projets, et d'autre part par la réconciliation entre des communautés et des individus que des années de conflit ont séparés et qui ont subi de nombreux déplacements, à la fois vers les pays voisins (réfugiés) et à travers le territoire national (personnes déplacées internes ou PDI). Ce soutien est directement aligné sur le pilier 1 « soutenir la paix, la sécurité et la réconciliation » du Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix.

Le soutien aux questions transfrontalières et des flux de réfugiés

Les conflits en RCA ont toujours contribué à des mouvements de populations et ce, dans un contexte où la mobilité a toujours été importante.

Le Fonds Bêkou a décidé de s'impliquer dans la gestion de ces flux, clé de la stabilisation du pays :

- Il fallait travailler dans les camps de réfugiés voisins, ce qui a été réalisé avec le HCR, l'agence de coopération bilatérale allemande GIZ, les autorités camerounaises (tant nationales que des régions de l'Est) et des ONG, en consultation avec les populations concernées³¹. Ceci était essentiel à la stabilisation des zones frontalières pour éviter les tensions entre populations hôtes et réfugiés mais aussi pour préparer les possibilités de retour dès que la situation le permettrait.
- À partir de 2017, il a fallu s'adapter à un contexte d'espoir et d'amélioration de la sécurité dans certaines zones et en appui à des premiers mouvements de retour de réfugiés et de PDI dans leurs zones d'origine, notamment vers Bangui, Bambari et le Sud-ouest. Très vite, le Fonds Bêkou a débouqué des moyens aux ONG pour qu'elles appuient ces processus souvent complexes et sensibles dans lesquels la réintégration de populations déracinées dans leurs villages touche autant des problématiques psychosociales et de cohésion sociale que des enjeux fonciers, économiques et d'accès aux services de base.
- Plusieurs projets ont pu être mis en place entre 2019 et début 2020, œuvrant pour la paix, via la création de mécanismes ad-hoc de prévention et de gestion des conflits tels que les Comités Locaux de Paix et de Réconciliation (CLPR) et des structures adaptées pour la prise en charge des syndromes post-traumatiques (ex. : les Centres d'Écoute et de Conseil - CEC). Il a été également noté que les activités des AVEC, mises en œuvre dans tous les projets d'appui au retour, ont également renforcé les liens entre les différents membres des communautés.

Réconciliation	
Nom bre de personnes ayant bénéficié d'activités de peace-building et/ou de prévention des conflits	121 044
Nom bre de réfugiés, déplacés forcés ou personnes des com m unautés hôtes protégés et ou/assistés	44 564

Dans certaines zones, ces retours ont été durables, dans d'autres plus éphémères, du fait de la recrudescence de la violence. La relative flexibilité du Fonds Bêkou et le dialogue entre partenaires et gestionnaires du Fonds ont été au cœur de l'adaptation des programmes à ces types de changements de situation parfois brutaux. On notera la faiblesse des implications du Fonds Bêkou dans les pays voisins de la RCA – autre que le Cameroun - où des exodes ont également eu lieu. On sait combien les mouvements vers le Tchad ont été très connotés politiquement, voire confessionnellement, alors que les fuites vers le Cameroun étaient beaucoup plus classiques et moins « chargées » idéologiquement. Plusieurs échanges ont été menés pour développer un projet d'appui au retour dans le nord-ouest mais le contexte était encore très précaire et les fonds ont été réorientés sur d'autres thématiques.

Au niveau des activités mises en place, certains acteurs regrettent que la prise en charge psychosociale n'ait pu toucher qu'un nombre limité de retournés/rapatriés. De plus, lors de l'atelier de capitalisation de novembre 2021, il a été noté que les efforts liés à l'accès aux documents civils (dont les actes de naissance pour les enfants apatrides), indispensables pour l'accès à certains services ou l'exercice de certains droits comme le droit de vote, ont été insuffisants. Le Fonds Bêkou a adressé le défi au niveau communautaire, mais un appui parallèle au niveau « macro » aurait certainement augmenté l'impact des actions. De manière générale, la facilitation des retours est très appréciée mais les efforts envers des « solutions durables » sont encore insuffisants.

³¹ TESTA S., Mission d'évaluation du Programme de réponse à court et moyen terme à l'afflux de réfugiés de République centrafricaine au Cameroun, financé par le Fonds fiduciaire Bêkou de l'Union européenne, Rapport de fin de mission, GIZ, août 2017.

Le programme genre

En RCA, les femmes ont toujours été fortement marginalisées, même si elles sont des acteurs économiques essentiels tant en zone rurale que dans les villes. Dans le cadre du conflit, elles ont subi des violences graves, tandis que pesaient sur leurs

épaules un poids toujours plus important pour la survie des familles. Néanmoins, l'histoire du genre en RCA est aussi celle de femmes devenant d'importants acteurs, comme le fut l'ancienne Mairesse de Bangui devenue Présidente de la République, Madame Catherine Samba-Panza. L'expérience semble indiquer combien les efforts pour renforcer les approches « genre » sont cruciaux, mais loin d'être simples à mettre en œuvre dans la société centrafricaine. Les volets « gouvernance et rôle des femmes » comme ceux de protection contre les violences basées sur le genre (VBG) restent indispensables.

L'implication de tous, aussi bien des autorités nationales, notamment de la Ministre elle-même, et locales que des associations de la société civile est un des grands enjeux qui doit permettre de consolider les résultats escomptés. De fait, les associations de femmes *leaders* ont beaucoup contribué à la vulgarisation mais aussi à la mise en œuvre de l'Accord de paix grâce à leur implication dans les CLPR. Néanmoins, leurs témoignages sur la vie concrète des femmes et des filles dans l'arrière-pays sont invariablement dramatiques et parfois insoutenables.

Le Fonds Bêkou a été un financeur important des actions en faveur de cette petite révolution culturelle, notamment au travers du programme Genre. Sa troisième phase comporte un fort focus sur la question essentielle des violences basées sur le genre, notamment avec un soutien à la fois juridique (assister les femmes dans leurs démarches de plainte en cas de VBG), médical (assurer une prise en charge en cas de besoin, y compris psychosociale), et de reconstruction.

À ce volet VBG se rajoute en effet un autre volet qui a pour objectif l'autonomisation des femmes et jeunes filles dans la vie sociale, économique et politique en RCA. Ce volet a eu de nombreux impacts positifs durables, particulièrement grâce aux associations villageoises d'épargne et crédit (AVEC), aux cours d'alphabétisation, aux formations professionnelles, à la mise en place d'une plateforme agricole multifonctionnelle ou encore à l'établissement de centres de promotion de la femme. On notera la construction de la Maison de la femme, la création de jardins d'enfants en ville, qui permettent aux femmes d'exercer un métier sans que les enfants les plus petits soient laissés aux plus âgés qui ne savent pas toujours comment s'en occuper.

Ceci est renforcé par un travail d'assistance technique auprès du ministère de la Promotion de la Femme, de la Famille et de la Protection de l'Enfant (mais qui demande peut-être encore un soutien en termes de moyens pour permettre au ministère d'être plus impactant sur le terrain) et par d'importants efforts de plaidoyer conduits dans le cadre de plusieurs programmes soutenus par le Fonds Bêkou.

Il est important de rappeler enfin que la question du genre n'est pas perçue par le Fonds Bêkou seulement comme un engagement sur un projet spécifique mais davantage comme un enjeu transversal. De fait, le Fonds Bêkou oblige chaque porteur de projet à développer une approche « sensible au genre » dans ses activités.

Un enjeu transversal : « le vivre ensemble »

La crise de 2013 a mis en évidence et a accentué des tensions existantes au sein de la société centrafricaine aux niveaux communautaires, économiques, de mode de gestion des ressources naturelles, de genre et de rapports intergénérationnels. Ces tensions

ont été instrumentalisées et se sont transformées en confrontations interreligieuses, puis en conflits entre groupes armés. Il est indispensable pour le futur du pays de trouver des voies de réconciliation et des mécanismes qui permettent aux communautés de revivre ensemble. La réconciliation intercommunautaire et la capacité des Centrafricains à retrouver des formes de « vivre ensemble », tant en zone rurale qu'en milieu urbain, ont vite été inscrites parmi les ingrédients indispensables de la construction de la paix. Ces enjeux ont de fait été inclus parmi les objectifs sur lesquels le Fonds Bêkou a dès le début donné priorité.

Genre

Nombre des femmes/jeunes filles qui ont été autonomisées dans leur intégration sociale et économique

67 618

Gouvernance et société civile

Radio Ndeke Luka ém et à l'échelle nationale

Oui

Nombre de structures/ institutions publiques bénéficiant de renforcement de capacités

258

Nombre d'organisations communautaires/ d'OSC bénéficiant de renforcement de capacités

971

Si la période 2013-2014 et les affrontements intercommunautaires, voire interconfessionnels, ont laissé des blessures importantes au sein des populations, la violence continue avec les affrontements entre groupes armés, FACA, « forces bilatérales » et des bavures régulières qui affectent les populations.

La gestion de la transhumance reste également problématique comme l'ont relevé les participants à l'atelier de capitalisation de novembre 2021. Pour des raisons d'insécurité et de changement climatique, les couloirs de transhumance ne sont plus utilisés. Les éleveurs utilisent d'autres couloirs ce qui crée des tensions et des problèmes avec les agriculteurs. La non-formalisation des espaces rend la cohabitation difficile entre les éleveurs et les agriculteurs, mais aussi la gestion des entrées et sorties au niveau des frontières. Parallèlement, les vols de bétail se sont multipliés ; on note une forte compétition entre groupes pastoraux, de plus en plus lourdement armés, à laquelle s'ajoute la taxation par les groupes armés. De fait, il y a à la fois une perte du contrôle de l'État et de grandes difficultés de fonctionnement des outils traditionnels de gestion des conflits. Remettre en place ces mécanismes est à la fois essentiel, mais aussi un défi énorme.

La cohésion sociale reste donc un enjeu fondamental et c'est pourquoi elle a été un axe important d'intervention du Fonds Bêkou. Ceci a pris plusieurs formes :

- Des injonctions à prendre en compte ces enjeux de façon transversale dans la plupart des appels à projets : ceci est très prégnant dans les projets en zone rurale quand il existent des questions foncières ou bien liées aux dynamiques pastorales³², mais aussi dans les projets devant permettre la prise en charge des mouvements de populations, et notamment des réfugiés (y compris des sensibilisations à la gestion pacifique des conflits auprès des communautés hôtes).
- Des activités spécifiques, notamment le soutien aux médias, via l'appui aux radios - notamment la Radio Ndeke Luka (RNL et des radios communautaires) - et aux organisations de la société civile, en particulier celles agissant dans les secteurs des Droits de l'Homme et de la cohésion sociale, s'inscrivent parfaitement dans cette stratégie.
- Un effort additionnel dans cette direction s'est traduit dans le cadre de l'Appel à Manifestation d'Intérêt « Jeunesse » lancé en juin 2020 car les jeunes sont à la fois des acteurs et des victimes de la violence intercommunautaire et les parties prenantes les plus importantes du pays à l'avenir. Le Project l'ONG COOPI soutienne des maisons de jeunesse ainsi que le ministère de la Jeunesse et le Conseil National de la Jeunesse.
- Des efforts spécifiques pour lutter contre les violences faites aux femmes dans ce contexte d'impunité ont été importants, car la symbolique des violences basées sur le genre est forte dans la construction des haines intercommunautaires. Ceci s'avère clé dans tous les programmes qui impliquent des retours et des efforts de réconciliation.

L'atelier de capitalisation de novembre 2021 a reconnu les efforts du Fonds Bêkou pour promouvoir la cohésion sociale mais a insisté sur la prise en compte des éléments suivants : un positionnement holistique avec des rapprochements entre tous les acteurs ; le renforcement de la décentralisation pour assurer la durabilité ; la promotion des approches endogènes ; une grande flexibilité pour garantir la rapidité de la réponse. De plus, les échanges ont mis en avant la nécessité que les projets Bêkou ciblent mieux certains groupes vulnérables (peuples autochtones des zones de forêt, peulhs en zone pastorale, personnes en situation de handicap...) et adoptent des approches spécifiques pour répondre à leurs besoins. Finalement, il a été regretté que bien que le Fonds Bêkou, en matière de cohésion sociale, n'ait pas focalisé ses efforts qu'au niveau communautaire (où il aurait pu développer des activités de nature plus larges), il n'ait pas eu des activités qui intègrent mieux les niveaux méso et macro.

L'appui au redéploiement de l'État

Dans toutes les expériences post-conflit, l'une des clés de la réussite est souvent la réalité et l'effectivité du redéploiement des institutions de l'État, qu'elles soient les services déconcentrés ou celles issues de la décentralisation. La partie la plus vitale de ces efforts semble, selon de nombreuses expériences, cibler les services régaliens du droit

³² Étant donné l'importance des conflits pour les ressources, et notamment dans toutes les zones pastorales et agro-pastorales, le Fonds Bêkou a réalisé des efforts spécifiques pour assurer que des ressources soient dédiées à cette question. Ceci passe notamment par un appui à la FAO, en complément d'un grand projet transhumance régional de cette institution.

et de la justice, appuyer les mécanismes de planification concertés du développement et renforcer les mécanismes de redevabilité des institutions par la création de contrepouvoirs, notamment via la presse et la société civile.

Avec son projet pilote « Relèvement et Stabilisation en RCA », travaillant dans les régions de Bria, de Berberati et de Bangassou, ainsi qu'avec ses efforts transversaux de soutien au niveau « Méso », le Fonds Bêkou s'inscrit dans l'expérience collective³³. De même, dans la perspective de soutenir l'accord de Paix signé à Bangui le 6 février 2019, le Fonds Bêkou a mis en place, en mai 2019, un large programme multisectoriel intitulé « Relèvement socioéconomique dans la zone Sud-est de la RCA » (RELSUDE). Avec plus de 200 000 bénéficiaires directs, ce programme qui tente de se positionner avec prudence sur le « triple nexus » (humanitaire-développement-paix) contribue « au renforcement des capacités de résilience et à la cohésion sociale des populations du sud-est par des appuis de relèvement socioéconomique inclusifs selon une approche communautaire » (Commission européenne, mai 2019). Le volet 4 de RELSUDE vise à renforcer les capacités des autorités locales et des services décentralisés. Le projet IRAM, en appui aux institutions de développement rural s'inscrit complètement dans ce soutien au niveau méso.

Bien évidemment, l'insécurité est souvent une contrainte majeure pour que ce redéploiement soit effectif notamment dans certaines zones de forêt où l'accès et la logistique des programmes sont extrêmement difficiles, et elle complique ce redéploiement malgré la présence de la MINUSCA.

De plus, les institutions régaliennes sont mal dotées en moyens, lesquels devraient normalement être fournis par le gouvernement grâce à toute l'aide budgétaire qu'il reçoit, y compris celle de l'Union européenne.

De façon stratégique, c'est autour de cet enjeu que le Fonds Bêkou a fait évoluer ses pratiques de façon assez originale, avec la mise en place d'un réseau d'expertise (via des assistances techniques) dans différents domaines du niveau méso, via des bureaux d'étude européens.

L'appui à la société civile centrafricaine

La société civile centrafricaine a été très impactée par les événements qui ne cessent de se succéder depuis plus de 10 ans en RCA. Les faiblesses du système éducatif à tous les niveaux ont fortement réduit ses capacités, alors que son implication dans la réduction des tensions, la reprise des services de base et le rétablissement du lien social sont plus que jamais essentiels. C'est dans ce cadre que le Fonds Bêkou a soutenu un certain nombre d'efforts dans sa direction :

- Réflexion sur les lignes directrices de ses appels à proposition et de ses appels à manifestation d'intérêt pour qu'ils comportent des exigences moins strictes au regard des critères d'éligibilité afin de faciliter la soumission de propositions par les OSC locales ;
- Appui à l'inclusion des ONG nationales dans les consortiums qui sont impliqués dans la mise en place des programmes et projets financés par le Fonds ;
- Soutien au renforcement des capacités des ONG nationales à travers un projet original mis en place par Bioforce et OXFAM. Dans ce cadre, la mise en place d'une maison des services pour les organisations de la société civile (plus de 300 membres), qui accueille un nombre croissant de formations et d'échanges et offre un certain nombre de services (internet, impression) ainsi que la dynamisation du Secrétariat Permanent de ONG centrafricaines (SPONG) représente un progrès significatif.

On notera que la mission a organisé sa série de sessions de débriefing pour les partenaires du Fonds Bêkou dans les locaux de la maison des services et ceci a fait apparaître combien les acteurs internationaux connaissaient mal les ONG locales et avaient peu d'interfaces avec elles. Des efforts pour renforcer les interactions entre ONG internationales, les agences des Nations unies et les OSC centrafricaines sont donc encore à développer.

Ce constat a été partagé pendant l'atelier de capitalisation de novembre 2021. Les participants ont apprécié la Maison des Services mise en place par le projet Bêkou, soulignant qu'elle a contribué au renforcement de capacités des OSC centrafricaines (notamment grâce au coaching qui a suivi les formations) et que certains OSC ont ainsi pu accéder à d'autres types de financements. Il a également été salué que le projet se poursuive sous un autre financement.

Cependant, il a été regretté que les OSC centrafricaines ont insuffisamment bénéficié des Fonds Bêkou qui ont surtout

³³ Rapport ROM : TOSSOU J-B., Projet pilote de redéploiement des services déconcertés, de renforcement de la cohésion sociale et de relèvement précoce en Centrafrique, Rapport ROM, Expertise France, Bêkou, République centrafricaine, 2017.

profité aux ONG internationales et que ces dernières aient parfois privilégié la facilité au détriment de la durabilité en préférant utiliser les OSC centrafricaines via des prestations de service plutôt qu'en tant que récipiendaires de subventions en cascade ou partenaires de Consortium.

Parmi les recommandations identifiées par les participants figurent : l'utilisation de la discrimination positive en faveur des OSC locales pour qu'elles puissent bénéficier plus facilement des financements ; prévoir des financements uniquement dédiés aux OSC centrafricaines ; insister sur la responsabilité des opérateurs de projet de renforcer les capacités des OSC centrafricaines ; travailler en étroite collaboration avec la Maison des services pour améliorer leurs partenariats avec les OSC centrafricaines et diffuser à la Maison des Services toute information pouvant intéresser les OSC. Les participants ont également encouragé les OSC centrafricaines à mieux se structurer et développer une bonne qualité d'absorption des fonds pour faciliter l'obtention de financements plus conséquents et à être actives dans les différentes réflexions/coordinations dans leurs secteurs d'intervention ; tandis qu'ils ont insisté pour que les ONG porteuses de projet, s'assurent que toutes les parties prenantes, notamment les OSC centrafricaines, soient impliquées dans le montage et qu'elles privilégient les consortium avec les OSC en lieu et place de convention de prestations de services qui ne permettent pas le transfert de compétences. Finalement, il a été suggéré que la maison des services procède à une cartographie des ONG, qu'elle puisse offrir des financements plus conséquents aux OSC qui ont bénéficié de ses formations (montant de ses subventions apportées à travers des appels à projets) et qu'elle fasse du plaidoyer à destination des bailleurs pour rendre plus concrets leurs engagements en matière de localisation de l'aide.

4.5. UNE APPROCHE RENFORCÉE DE LA COMMUNICATION

Très vite, dans un contexte complexe, l'équipe de gestion du Fonds Bêkou a compris l'importance de la communication. Il était question de réfléchir aux différentes cibles possibles et aux objectifs de changements escomptés qui devaient résulter de ces efforts de communication.

De plus, durant la phase d'extension du Fonds Bêkou, d'importants efforts ont été faits en termes de communication et de visibilité, avec notamment : la mise en place d'une nouvelle stratégie de communication 2019-2020, le recrutement d'une personne en charge de la visibilité du Fonds (basée à Bruxelles) et le développement de nouveaux projets : documentaire sur le Fonds Bêkou, etc.

4.5.1. Communication sur le terrain

Sur le terrain et dans le contexte de la RCA, la visibilité du Fonds Bêkou a dû se concevoir en fonction des enjeux spécifiques des Fonds Fiduciaires et de l'Union européenne face aux populations et aux autorités centrafricaines, mais aussi face aux acteurs internationaux présents en RCA.

Cette visibilité s'est basée sur des efforts demandés à chaque projet et partenaire (valorisation du logo Bêkou et mention du financement sur divers matériels – panneaux, banderoles, véhicules...), ce qui en somme est assez classique pour des programmes européens, mais surtout sur la valorisation de la réalité de ce que les projets financés par le Fonds pouvaient apporter dans un pays souvent « orphelin de l'aide », et notamment dans des zones éloignées de la capitale (témoignages à travers les réseaux sociaux, via des films, des photoreportages, etc.).

Les efforts spécifiques pour associer les autorités dans la mise en œuvre des activités soutenues par le Fonds ont joué un rôle important dans cette visibilité en Centrafrique, tant à Bangui qu'en dehors de la capitale.

« Le Fonds Bêkou jouit d'une très bonne image auprès des autorités nationales. La multiplication des activités dans le pays sur financement européen, mais aussi des cérémonies communes UE/gouvernement font que le nom, mais aussi le logo Bêkou, sont bien connus des autorités locales. Lorsque ces dernières voient débarquer des équipes de la communauté Internationale travaillant sur financement Bêkou, il y a le plus souvent un empressement à s'impliquer dans le projet, et ce même dans les localités isolées. » (Acteur de terrain)

Enfin, les différentes conférences organisées par ou avec le Fonds Bêkou à Bangui ont généralement rencontré un succès important et la participation des partenaires du Fonds dans de nombreux événements en Centrafrique a contribué à cette visibilité et à la réputation du Fonds. Il faut noter notamment :

- L'atelier Bêkou de 2016 qui a permis de faire un premier bilan du Fonds Bêkou ;
- La Conférence sur le développement agricole en RCA en 2018 ;
- La discussion stratégique basée sur l'étude sur les perspectives en République centrafricaine et la pertinence du Fonds Bêkou en 2018 ;
- La Conférence sur les dynamiques de conflit en zone rurale en 2019 ;
- L'atelier de réflexion UN/WB/UE sur le Nexus en 2019 ;
- Les journées Portes Ouvertes de la DUE de Bangui en 2019.

De fait, et au-delà des efforts classiques de visibilité (affiches, t-shirts, etc.), c'est l'ancrage dans la durée et la participation du Fonds Bêkou et des acteurs qu'il soutient aux grands débats d'idées pour la Centrafrique et plus globalement, sur les enjeux de gestion des situations de fragilité et de post-crise, qui a permis au Fonds de jouir d'une très bonne réputation et de devenir une référence sur les approches de type Nexus humanitaire-développement.

4.5.2. Communication au niveau Union européenne, États Membres et États contributeurs

Un certain nombre de mécanismes statutaires plus informels assurent la communication entre le Fonds Bêkou, les États membres et les États contributeurs au Fonds Bêkou. Il s'agit notamment des réunions du Conseil d'Administration et du Comité de Gestion du Fonds, des réunions organisées à la Délégation de l'Union européenne à Bangui, des échanges à l'occasion de délégations à Bangui et enfin les efforts de l'équipe du Fonds Bêkou à Bruxelles qui est en contact très régulier avec les différentes représentations des pays membres et non membres intéressés à Bruxelles.

On notera en particulier les efforts faits :

- À Bruxelles et avec les États membres, ainsi qu'avec les citoyens européens, la communication s'est faite essentiellement à travers l'organisation d'événements institutionnels (journées européennes du développement, ateliers stratégiques Bêkou, présentations à l'Infopoint de la DG INTPA...) ainsi qu'à travers une communication digitale sur le site internet de la DG INTPA. De plus, le Fonds a développé des publications dont une brochure régulièrement actualisée présentant les programmes financés et leurs principaux résultats ainsi qu'une fiche d'information détaillant la réponse du Fonds Bêkou à la pandémie de COVID-19.
- Sur le terrain, la Délégation joue un rôle essentiel dans les échanges entre États membres, en organisant des échanges et en tenant les quelques représentations diplomatiques au courant des débats ayant lieu à Bruxelles. Elle apporte aussi un soutien logistique important (encore plus important en contexte COVID) pour les réunions du Comité de Gestion (COGES) et pour l'accueil à Bangui des réunions du Conseil d'Administration du Fonds, en liaison avec l'équipe Bêkou à Bruxelles.



L'atelier Bêkou de 2016, élément clé de l'apprentissage collectif



Atelier de capitalisation – novembre 2021

5. ANALYSE ÉVALUATIVE

5.1. QUELLE A ÉTÉ LA PERTINENCE DU FONDS BÊKOU ?

La plupart des points notés ci-dessous sont le résultat d'échanges avec des partenaires opérationnels du Fonds, d'analyses de nombreuses évaluations et de revues des programmes (voir liste en annexe) et enfin de la mission terrain.

5.1.1. PERTINENT PAR SES ACTIONS

Les projets mis en œuvre apportent une réponse appropriée aux besoins des bénéficiaires finaux et des groupes cibles. On notera l'évolution des thématiques en fonction des évolutions dans le pays avec, par exemple, une émergence des questions de violences basées sur le genre (VBG) dans la nouvelle phase du programme genre, le soutien ciblé sur les jeunes dans la seconde phase du programme réconciliation adopté en 2020 ou encore l'accent progressif mis sur l'entrepreneuriat et le soutien au secteur privé.

Les actions sont globalement adaptées aux contextes politique et sécuritaire de la RCA. En tant qu'instrument devant renforcer les liens entre urgence et développement (Nexus), le Fonds Bêkou a très vite développé un positionnement assez spécifique sur les questions de résilience, ce qui le distingue des autres instruments de l'UE sur place mais aussi plus largement des autres instruments des bailleurs présents en RCA.

« En ce qui concerne les secteurs de la sécurité alimentaire et du relèvement socio-économique, le Fonds Bêkou permet d'approfondir et investir certains domaines qui ne pourraient pas être renforcés par les autres mécanismes d'aide (comme ECHO, pour sa nature). » (Acteur de terrain)

Les interventions répondent aux priorités et aux objectifs des différentes programmations institutionnelles en place en RCA, tant au niveau du gouvernement que des acteurs de l'aide. Les projets sont conçus et coordonnés en lien avec le Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix pour la République Centrafricaine 2017-2023 (RCPCA). De même, l'ensemble des projets financés s'inscrivent dans le mandat du Fonds Bêkou, à savoir permettre l'accès des populations aux services essentiels et assurer, une fois la sécurité rétablie, la relance de l'activité économique.

5.1.2. PERTINENT PAR SA COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE

Le Fonds Bêkou fait en permanence d'importants efforts de coordination avec les acteurs et bailleurs humanitaires pour assurer complémentarité géographique et cohérence des actions avec les situations. Les mandats des différents acteurs et bailleurs sont en effet différents selon ces situations et le Fonds Bêkou a été très prudent afin ne pas devenir un doublon de la DG ECHO.

Le Fonds Bêkou finance à la fois des projets en province en faveur de l'accès du monde rural aux services de base et à la sécurité alimentaire, et à Bangui, ville très affectée par les premières phases de la crise et régulièrement touchée par des retours de la turbulence. Assurer qu'une importance significative est donnée à ces deux composantes est essentiel pour que le Fonds Bêkou maintienne une couverture géographique conforme à ses objectifs.

L'évolution des situations a fait apparaître de nouvelles zones d'intervention sur lesquelles le Fonds Bêkou s'est investi. Il est par exemple possible de citer le programme de relèvement socioéconomique dans la zone sud-est (RELSUDE) qui regroupe 5 préfectures (partie sud de l'Ouaka et de la Haute Kotto, la Basse Kotto, le Mbomou et le Haut Mbomou), soit plus de 850 000 habitants.

« Le fonds Bêkou a été une plus-value de par sa couverture géographique et de par la qualité de ses projets, le nombre d'opérateurs de mise en œuvre et la diversité des domaines d'intervention » (Acteur de terrain)

Bien que le mandat du Fonds Bêkou soit centré sur la RCA, une partie des actions financées prend en compte les effets de la crise centrafricaine sur les pays frontaliers et tente d'y apporter une réponse adaptée. Les programmes pour les réfugiés et populations des zones qui les abritent au Cameroun vont de pair avec l'appui aux mouvements de retour des réfugiés en RCA.

5.1.3. PERTINENT PAR SA TEMPORALITÉ : ENGAGEMENT DANS LE TEMPS

Depuis sa création en juillet 2014, le Fonds Bêkou a été présent aux côtés des Centrafricains avec une aptitude à prendre en compte le facteur temps :

- dans la durée : il faut pouvoir accompagner des processus sur plusieurs années, notamment lorsque l'on « part de très loin » (considérant l'état du pays en 2013) ;
- et dans les avancées et retours en arrière des dynamiques de paix, étant donné que ces processus sont complexes et réversibles : il faut pouvoir s'adapter aux circonstances tout en gardant un certain cap.

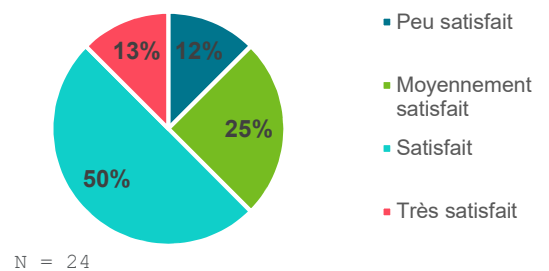
C'est largement grâce à cette prise en compte du temps long mais plein d'incertitude et de sa capacité de présence dans la durée que le Fonds Bêkou s'est imposé en RCA comme un bailleur et un acteur incontournable. Il fallait pouvoir donner le temps qu'il faut à des processus post-crise complexes.

5.1.4. PERTINENT PAR SES MODALITÉS OPÉRATIONNELLES : CAPACITÉ D'ADAPTATION

Dans ces contextes, l'évolution situationnelle peut avoir de forts impacts sur les projets. Dès lors, il est important de construire en amont les outils et processus qui permettront une agilité et une flexibilité indispensables aux actions en situation de fragilité et de grande imprévisibilité.

Par son approche innovante liant les besoins de l'humanitaire à ceux du développement, le Fonds Bêkou se détache des instruments de financement "classiques". En réfutant l'hypothèse que la sortie de crise sera rapide et linéaire, le Fonds fiduciaire européen pour la RCA s'impose comme un outil durable d'accompagnement. Les besoins de flexibilité, induits par une stabilité politique et sécuritaire versatile, ont le plus souvent trouvé réponse. L'avis des partenaires du Fonds sur les questions de flexibilité opérationnelle renforce ce constat. En effet, une majorité des personnes interrogées répond favorablement (50 % satisfait, 13 % très satisfait). La crise liée à la pandémie de COVID-19 a été l'occasion d'une démonstration additionnelle des enjeux de flexibilité, avec des adaptations des cadres contractuels avec les ONG et la mise en place de fonds additionnels (« top up ») pour faciliter la mise en place de mesures spéciales "COVID-19".

La flexibilité opérationnelle du Fonds Bêkou vis-à-vis des changements contextuels et ses répercussions sur les projets



« La Pandémie de COVID-19 a pris tout le monde de court, et a suspendu la plupart des projets. Bêkou a su faire preuve d'une grande flexibilité pour permettre à ses partenaires de modifier leur approche initiale, afin de continuer à maintenir des activités (peut-être pas avec la même intensité malheureusement) et de préserver le lien qu'elles ont tissé avec les autorités locales et les bénéficiaires, en continuant à être présents. » (Acteur de terrain)

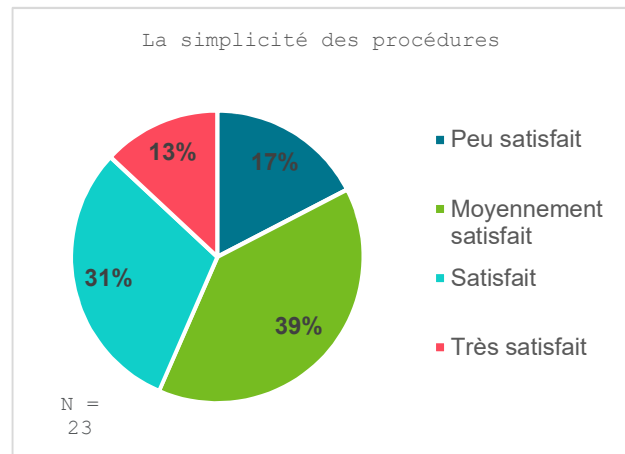
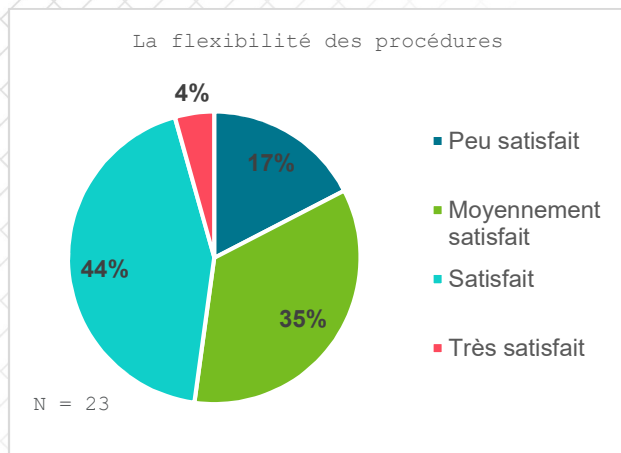
Le montage original et spécifique mis en place pour la gestion et l'administration du Fonds, avec une équipe à Bruxelles et une équipe à la DUE de Bangui, a facilité cette flexibilité opérationnelle pour laquelle le dialogue de proximité entre les acteurs de terrain et l'équipe Bêkou a été un élément essentiel et unanimement reconnu.

Néanmoins, on constate encore de nombreuses difficultés liées aux tensions entre les procédures administratives (qui, malgré les efforts, restent lourdes) et les enjeux opérationnels. Il s'agit notamment :

- des processus de choix thématiques des programmes, en général discutés avec le gouvernement, et en coordination avec les autres Partenaires techniques et financiers ;
- des processus de choix des propositions et d'attribution des budgets (« award criteria ») lesquels, s'ils sont bien décrits dans l'AMI et ses annexes, ne sont pas toujours compris par les opérateurs qui voient leurs propositions rejetées. De fait, on note régulièrement des discussions sur la transparence encore insuffisante de certaines procédures qui conduisent à des insatisfactions palpables tant du côté des partenaires (qui ne comprennent pas les choix) que des parties prenantes côté Union européenne (qui ont l'impression d'avoir réalisé des efforts de communication).

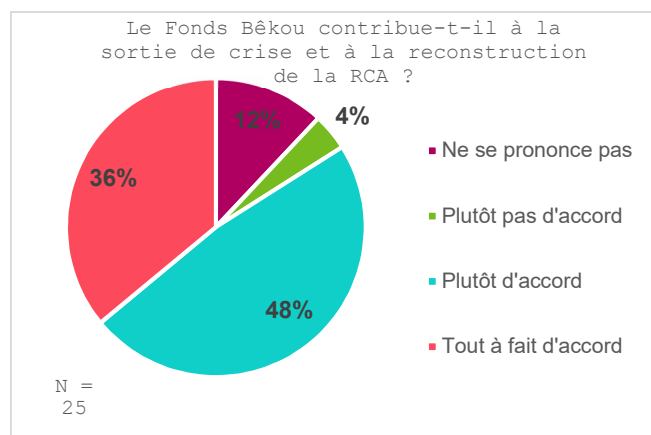
- des temporalités toujours vues comme trop courtes par rapport à la complexité des programmes et aux difficultés du contexte.

Comme l'expose le graphique ci-dessous, 52 % des acteurs interrogés déclarent être moyennement (35 %) voire peu (17 %) satisfaits de la flexibilité des procédures.



5.2. QUELS ONT ÉTÉ LES IMPACTS DU FONDS BÊKOU?

Les enjeux d'impacts à partir des résultats accomplis sont évidemment clés. Cependant, il est encore trop tôt pour pouvoir mesurer leur magnitude. Pour autant, à la question « Selon vous, le Fonds Bêkou contribue-t-il à la sortie de crise et à la reconstruction de la RCA ? », 84 % des acteurs interrogés répondent favorablement (48 % « plutôt d'accord », 36 % « tout à fait d'accord »). Bien qu'encore imparfait et porteur de nombreuses améliorations possibles (parmi lesquelles le manque d'études d'identification et de-formulation pour mieux cadrer les programmes), l'ancrage du Fonds Bêkou dans le temps et sa capacité à s'adapter aux évolutions des situations, tout en assurant la pertinence des programmes et projets mis en œuvre, ont fait de ce Fonds fiduciaire un acteur indissociable du processus de stabilisation et de reconstruction de la RCA.



On peut aussi regarder les impacts plus socio-économiques :

- Certains sont d'ores et déjà visibles, notamment avec toutes les activités agricoles périurbaines qui tentent d'améliorer les approvisionnements en produits locaux. De fait, si la crise de COVID-19 a impacté les importations, notamment à partir du Cameroun, elle a aussi contribué à renforcer l'importance des approvisionnements locaux, selon des vendeurs interrogés dans plusieurs marchés de Bangui.
- D'autres sont encore "en devenir" : ainsi, les efforts réalisés par un nombre important de partenaires du Fonds Bêkou sur la promotion de l'apiculture dans presque toutes les zones a entraîné un engouement pour cette production qui a été très visible lors de la première foire apicole organisée conjointement par le ministère de l'Élevage et les partenaires du Fonds Bêkou. Le point faible demeure la commercialisation, avec le risque de découragement si cette filière ne se structure pas.

L'analyse de l'impact réel des activités soutenues par le Fonds Bêkou mériterait une autre étude avec un travail de terrain considérable.

5.3. LE FONDS BÊKOU A-T-IL CONTRIBUÉ À METTRE EN ŒUVRE LE NEXUS ?

5.3.1. Un contexte instable limitant la consolidation des acquis

La turbulence du contexte centrafricain est plus ou moins marquée selon les zones. Avec une approche très ancrée dans les spécificités géographiques de chaque zone, le Fonds Bêkou assure que les évolutions des contextes sécuritaires sont suivies de façon précise. Ceci a induit l'arrêt temporaire de certains programmes et l'évacuation des équipes, ce qui a évidemment beaucoup réduit localement la capacité de consolidation des acquis. Face aux difficultés d'intervention dans un pays où les services publics et les pouvoirs législatifs comme exécutifs sont encore en cours de consolidation et où l'insécurité reste un facteur prégnant, le Fonds Bêkou a fait des choix d'acteurs de mise en œuvre qui se sont avérés pertinents face aux enjeux de gestion de l'insécurité et de capacité à marier aide humanitaire (DG ECHO) et approche à plus long terme (FED). En revanche, ces choix ont aussi induit parfois une certaine marginalisation des autorités que la mise en œuvre progressive de la « pyramide micro-méso-macro » a tenté de réduire. L'instabilité a plusieurs fois obligé Bêkou à repartir de « presque zéro ». Il est également fort possible que la crise post-électorale en cours entraîne des redistributions de cartes. Ainsi, des zones comme Bouar, assez calmes dans le passé et au fort potentiel agricole, se sont enflammées : de fait, il est probable que l'appui des agences techniques des États membres et de leurs projets (ENABEL, PAPEUR) doive être redéfini après la crise.

5.3.2. Comment assurer la consolidation des acquis par la continuité des programmes ?

Malgré les limites et blocages inhérents à chaque programme, la continuité de ces derniers, par un phasage sur la durée, a globalement consolidé les acquis programmatiques. Les exemples des programmes Santé, Développement Rural et PRESU l'ont très bien démontré. Les mesures permettant de résoudre les difficultés qui ont été rencontrées lors des phases 1 ont pu être intégrées dans les phases 2, de même pour les phases 3, ce qui a permis quelques corrections dans la conception des projets. De plus, les phases 2 et 3 sont davantage intégrées et structurées autour d'une logique d'intervention sectorielle "micro-méso-macro" que les précédentes phases et ce, dans la perspective de combler le fossé entre les besoins de l'humanitaire et ceux du développement. Dans d'autres cas, le Fonds Bêkou a fait face à cet enjeu de la consolidation en procédant par avenant permettant de prolonger et de consolider des programmes qui avaient pris des retards du fait de circonstances spécifiques (souvent liées au contexte sécuritaire).

5.3.3. Faire le lien entre les différents instruments et les différents bailleurs

Si l'articulation ECHO-Fonds Bêkou a plutôt été géographique que liée à la reprise de programmes humanitaires par des acteurs de développement, le dialogue permanent entre les deux systèmes de financement communautaires a été essentiel pour la mise en place d'une approche Nexus au sein de la DUE à Bangui. Ainsi, plusieurs projets santé financés par la DG ECHO à Boda, Ndele et Bria ont été poursuivis grâce au soutien du Fonds Bêkou. De la même manière, des projets transhumance menés par CRS, auparavant financés par CHF (Humanitarian Funds), ont été partiellement repris par le Fonds Bêkou.

Il existe aussi quelques projets initiés par des partenaires du Fonds Bêkou qui ont pu trouver les moyens de leur reprise et de leur continuité en dehors des autres instruments de l'UE. Le projet Bioforce (appui aux OSC) est repris par le projet REPASOCC (FED PIN) et l'action ECOFAUNE+ se poursuit dans le cadre de ECOFAC VI (FED PIR) tandis que les activités initiées avec le projet d'appui aux réfugiés ont été reprises par PRO-ACT.

5.3.4. Gérer la faiblesse des capacités et compétences des partenaires et des institutions locales

L'une des contraintes majeures à la consolidation des acquis, bien connue en RCA et clairement ré-identifiée au cours de cette étude, est liée à la faiblesse des capacités de certains acteurs locaux. Le modèle de durabilité mis en avant par le Fonds Bêkou, qui était en grande partie lié à la reprise des activités par les autorités centrafricaines, s'est ainsi mis en défaut. Ces faiblesses ont été évidentes à différents niveaux tant à Bangui que dans les districts et provinces. De nombreux exemples de retards dans la mise en œuvre des projets illustrent ce manque de compétences et la faiblesse des capacités locales. Souvent, au-delà de la faiblesse des compétences individuelles, l'absence des autorités locales du fait de l'insécurité et du faible développement des organisations de la société civile a été un facteur bloquant dans la bonne mise en œuvre des projets.

Dans le cadre du programme PRESU et du projet de réhabilitation de l'avenue Idriss Déby à Bangui, l'action basée sur une forte maîtrise d'ouvrage locale (institutions et entreprises) a révélé des faiblesses institutionnelles significatives qui ont affecté la maîtrise d'ouvrage locale et ont par la suite porté d'importants retards³⁴. Ce défaut des capacités et compétences locales n'est pas étonnant : en vingt ans, le secteur de l'éducation et de la formation en général s'est dégradé à tous les niveaux. Bien que l'éducation soit avant tout soutenue par le FED, une attention toute particulière du Fonds Bêkou à cette problématique aurait pu limiter ce phénomène.

On notera enfin que la faiblesse des RH est visible à tous les niveaux et que les partenaires du Fonds Bêkou rencontrent eux aussi des difficultés à recruter du personnel qualifié et à le fidéliser.

5.3.5. La question de la viabilité

C'est dans le secteur de la santé que se pose de façon la plus aiguë la question de la viabilité. La politique nationale de « gratuité ciblée », qui est de fait un système de recouvrement des coûts avec des exemptions (soins maternels et infantiles notamment), et l'imposition de mécanismes de type « Financement basé sur les Résultats » (PBF) mis en place dans le cadre du Projet d'Appui au Système de Santé (PASS) et promu par la Banque Mondiale se trouvent confrontés à l'extrême pauvreté des populations, aux contraintes majeures des circuits d'approvisionnement des médicaments, à la faiblesse du système bancaire et au manque de transparence dans la gestion des fonds générés par le PBF. L'arrivée à un équilibre financier, tant des formations sanitaires (FOSA) qu'au niveau stratégique du système de santé, reste pour l'instant illusoire.

En effet, sur les trois sources d'approvisionnement en médicaments dont dispose la RCA (le secteur public avec l'Unité du Cession de Médicament -UCM- qui est pratiquement en faillite en raison des difficultés de gestion, de gouvernance et de trésorerie ; le secteur privé avec son réseau de grossistes répartiteurs et dépositaires privés, et enfin les circuits des ONG nationales et internationales), seul le dernier fonctionne à peu près. Face aux innombrables difficultés de l'UCM et des FOSA, les hôpitaux ont été obligés de faire appel au privé pour leur approvisionnement, mais de gros scandales sur la qualité des médicaments, notamment ceux importés d'Asie, ont fortement réduit la marge de manœuvre de recouvrement des coûts.

La question plus générale qui se pose ici est celle de la capacité du gouvernement centrafricain à reprendre/financer de lui-même une partie des programmes, question qui va d'ailleurs bien au-delà du secteur de la santé.

5.4. LE FONDS BÊKOU A-IL PARTICIPÉ EFFICACEMENT À LA COORDINATION ?

Le Fonds Bêkou, mécanisme de financement pivot de l'aide communautaire à la sortie de crise en RCA, s'est retrouvé confronté à de nombreux problèmes de coordination.

5.4.1. Faiblesses des autorités nationales dans la coordination avec les PTF

Le Consensus de Paris sur l'aide (appelé Accord de Paris par l'OCDE) cherche à mettre les autorités nationales aux commandes. En RCA, cette coordination aurait dû s'appuyer sur le RCPCA qui ouvrait les portes à une coordination globale et aux coordinations sectorielles. Ceci s'est avéré difficile dans un contexte de conflit où les autorités nationales sont régulièrement défiées par d'autres acteurs politico-militaires. Des difficultés qui se sont trouvées fortement accentuées par le manque de dialogue et d'engagement des autorités avec les Partenaires Techniques et Financiers.

Au lieu de bâtir les axes d'interventions du RCPCA sur une forte coordination sectorielle assurée par les ministères clés, le choix a été fait de suivre le RCPCA sur une approche « Piliers », chacun de ces piliers regroupant plusieurs secteurs qui ne disposaient pas d'une coordination intrinsèque. De plus, les autorités centrafricaines semblent privilégier le dialogue « bilatéral », entravant de fait la coordination entre les PTF. *De facto*, les nombreuses contraintes qui pèsent sur les autorités, notamment dues au nombre limité de cadres bien formés, font de la coordination et de la collaboration entre les ministères et les partenaires du Fonds Bêkou un défi permanent demandant des efforts de toutes les parties

³⁴ Rapport ROM : CANOSSA M., Programme de reconstruction économique et sociale en milieu urbain RCA : AFD, Rapport ROM, Bêkou, République centrafricaine, 2019.

prenantes. L'équipe de la DUE à Bangui joue ici un rôle essentiel comme facilitateur entre les ministères et les opérateurs de mise en œuvre du Fonds Bêkou.

Enfin, il a aussi été souligné que les autorités centrafricaines semblent parfois suivre la mise en œuvre du RCPCA plus pour des questions de visibilité que dans un but d'appui à la décision politique.

5.4.2. Coordination opérationnelle

L'origine de la coopération opérationnelle depuis 2013 se trouve dans l'instauration des clusters humanitaires thématiques qui fonctionnent tous sous la coordination du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et avec une présence limitée du gouvernement. Les modes de coordination du développement, dit « secteurs », étaient quant à eux largement en retrait. Les clusters, mécanismes de coordination sectorielle mis en place lors de la phase humanitaire liée à la crise de 2008, continuent de fonctionner de façon acceptable, notamment sur la sécurité alimentaire, l'eau, la protection, l'éducation et sur la santé. Dans ce dernier, l'implication forte du ministre de la Santé a insufflé une évolution très positive.

Parallèlement aux clusters (urgence), il n'existe que deux coordinations sectorielles très fortes pilotées par leur ministère respectif : la santé et l'éducation. Enfin, à partir de mars 2020, une nouvelle coordination sectorielle a été mise en place sur la thématique du développement rural. Le ministre de la Santé a initié cette coordination sectorielle tandis que l'action du cluster santé continue pour l'humanitaire parallèlement à cette coordination sectorielle. Il reste encore à reproduire cette dynamique de prise de responsabilités des ministères techniques dans les autres secteurs.

Dans le système humanitaire, la coordination multisectorielle est supposée s'appuyer sur la CIS (coordination inter-secteurs) qui, en RCA comme dans de nombreux autres contextes, est un point faible : la CIS est souvent un lieu d'enregistrement des actions des différents clusters plutôt qu'un lieu d'impulsion de coordination transversale. De fait, le seul système réellement multisectoriel qui fonctionne bien est le Mécanisme de réponse rapide qui opère de façon assez autonome sous l'égide de l'UNICEF. La partie de coordination hors humanitaire, qui doit être pilotée par le gouvernement, entre dans le cadre de ce qui doit être fait par le secrétariat technique du RCPCA. Du fait qu'il existe peu de coordination sectorielle pilotée par le gouvernement, ceci reste concrètement assez faible.

Le système des clusters en silo a créé un mode de fonctionnement qui, pendant longtemps, a rendu difficile le développement d'interventions intégrées et multisectorielles. De fait, depuis le début du Fonds Bêkou, on retrouve finalement assez peu de programmes réellement multisectoriels, même si beaucoup annonçaient des objectifs et des résultats multiples. Ces projets représentaient davantage « des briques » différentes, touchant chacune un secteur, que de réelles interventions multisectorielles. C'est tout récemment, avec le projet RELSUDE, qu'une nouvelle dynamique réellement interdisciplinaire semble avoir aboutie.

La coordination civilo-militaire est assez complexe à gérer dans un contexte où il existe de nombreux acteurs militaires : Il faut en effet trouver les modalités de coordination entre des Forces de Défense et de Sécurité nationale - notamment les Forces Armées centrafricaines (FACA) et la police nationale, la Force des Nations unies (la Force MINUSCA), la présence militaire européenne (EUTM-RCA), le souvenir de l'intervention (la Force française Sangaris) - et des intervenants du secteur de la sécurité qui n'entrent dans aucune coordination civilo-militaire, comme les opératifs de la compagnie russe Wagner. Il est donc difficile pour les acteurs humanitaires et de développement de trouver réellement leur place dans un « triple nexus » (humanitaire-développement-paix) extrêmement politisé et sensible. On notera cependant que pour le « Projet de désenclavement des régions en RCA » au nord du pays, la mise en œuvre des ponts Baileys par Expertise France a dû se faire avec le soutien et l'appui de la MINUSCA.

Selon la majorité des personnes interrogées, la coordination entre projets et acteurs de l'aide semble assez bonne sur le terrain. Cela s'explique par un nombre d'intervenants bien inférieur dans les régions par rapport à Bangui. La coordination avec les autorités est en général bonne dans l'esprit, mais limitée dans le contenu, du fait de la faiblesse des capacités des acteurs locaux. La pyramide « micro-méso-macro » en cours de renforcement doit faciliter la communication entre les niveaux et pas seulement l'amélioration du fonctionnement de chacun des niveaux.

5.4.3. Coordination intra-européenne

La spécificité des objectifs et des modalités opérationnelles du Fonds Bêkou mais aussi la diversité des activités qu'il finance ont demandé des efforts particuliers de gestion et de suivi tant de l'équipe dédiée à la Direction Générale INTPA à Bruxelles qu'à la Délégation de l'Union européenne à Bangui. Ceci n'a pu se faire que par le biais d'un renforcement des efforts conjoints « Bruxelles-Bangui ». Ainsi, bien que le Fonds Bêkou soit géré par la Commission européenne à

Bruxelles, son équipe a reçu un apport de plus en plus important de la Délégation de l'Union européenne (DUE) de Bangui.

La DUE a été évacuée au début des violences à Bangui en 2013. Par la suite, alors que la présence d'un bureau d'ECHO pour répondre aux besoins humanitaires était nécessaire, des quotas au nombre d'expatriés ont été mis en place et ce n'est qu'en 2016 qu'une présence permanente d'un agent en charge du Fonds Bèkou a été instituée à Bangui.

Avec la réduction du niveau d'évacuation et la mise en place d'un programme bilatéral (Programme Indicatif National signé en juin 2017), le personnel de la DUE à Bangui a pu être renforcé, démontrant l'importance donnée par l'Union européenne aux enjeux de coopération avec la RCA. Ce renforcement s'est notamment traduit par une plus grande intégration entre les équipes Bruxelles-Bangui et a permis d'une part de renforcer le dialogue avec les autorités centrafricaines et, d'autre part, d'améliorer le suivi et l'appui technique aux programmes et projets.

*« Le suivi des équipes de Bèkou se fait via le Bureau de la Délégation basé en RCA via des réunions de coordination thématique avec les partenaires, le partage de l'évolution des défis et problématiques liés au contexte, la gestion des événements du suivi ROM et le partage des résultats, des analyses, des plans d'action et suivi de leur exécution. »
(Acteur de terrain)*

De même, ceci a renforcé les efforts de positionnement du Fonds Bèkou face aux autres programmes et bailleurs de développement, en appui aux efforts faits par INTPA à Bruxelles.

L'analyse des retours d'expériences fait apparaître plusieurs points liés à la coordination entre les différents instruments européens, éléments sur lesquels il faudra capitaliser lors de la mise en place du nouvel instrument Global Europe :

- Le Fonds Bèkou a fortement bénéficié du soutien et de l'expérience de celui dont il a été à ses débuts le plus proche, l'outil humanitaire de l'Union européenne que représente la DG ECHO. ECHO a en effet été à l'origine de la dynamique poussant vers une sortie de l'humanitaire, quand cela s'avérait contextuellement possible tout en rappelant que la conflictualité restait élevée et donc que le respect des principes humanitaires restait primordial ;
- Le Fonds Bèkou a bénéficié d'un engagement considérable de la DG INTPA et notamment de l'équipe Bèkou qui le porte actuellement. La DG INTPA devra assurer que les nouveaux mécanismes assurent le lien avec les dynamiques de développement sur le temps long et selon les principes de l'OCDE dit « Principes de Paris » ;
- Il doit chercher une cohérence avec les outils politiques autour de la stabilisation, comme le Foreign Policy Instrument (FPI), tout en gardant ses ancrages et sa philosophie « terrain » ;
- Il doit continuer de garder « la bonne distance » nécessaire avec les outils clés de la sécurisation, et en particulier la mission EUTM-RCA, dont l'objectif est de renforcer les Forces Armées (FACA) en leur donnant l'entraînement et la discipline nécessaires à l'instauration de la paix. La « neutralité » du Fonds Bèkou a permis à la plupart des projets de se poursuivre « vaille que vaille » même lors des crises. On peut enfin se réjouir que les projets Bèkou n'aient pas été ciblés même s'ils ont été victimes de dégâts collatéraux.



Les enfants, une cible importante pour le fonds Bèkou

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Fonds Bêkou, premier Fonds Fiduciaire « post-crise » mis en place par l'Union européenne, avec ses partenaires diversifiés, ses équipes de la Commission à Bruxelles et Bangui, ses efforts permanents pour développer un dialogue fort à tous les niveaux et une large gamme de parties prenantes représente une expérience originale et largement réussie. Son mécanisme d'appui et de gestion ainsi que son aptitude à l'apprentissage ont été assez originaux et ont permis de faire face de façon agile aux difficultés du contexte de la RCA. Il serait dommage et sans doute catastrophique pour les populations que tout s'arrête brutalement.

Face à un contexte complexe, turbulent et imprévisible, la création du Fonds Bêkou a été un vrai pari qui a largement été gagné, mais qui a aussi rencontré beaucoup de contraintes.

Les grandes conclusions et recommandations tirées de cette analyse du Fonds Bêkou s'organisent selon les axes suivants :

- Les conclusions et recommandations à destination du Fonds pour cette extension d'un an ;
- celles qui sont à destination de la future programmation en RCA ;
- celles qui visent la potentielle répliquabilité des atouts du FF dans d'autres contextes.

6.1. POUR L'ANNÉE D'EXTENSION DU FONDS BÊKOU³⁵

Leçon n°1 : la collaboration avec les autorités est essentielle et a pu se mettre en place progressivement grâce à la pyramide « micro-méso-macro ». Ces efforts devront être poursuivis avec des approches adaptées pour les derniers mois du Fonds Bêkou.

Si, au début de l'initiative, dans la période incertaine du gouvernement transitoire, l'approche a été ciblée sur les populations et les programmes essentiellement conçus et mis en œuvre par les ONG, l'évolution du contexte a permis une implication croissante des autorités dans la dynamique globale du Fonds. Ceci, certes, avec la frustration classique pour ces dernières de ne pas être exécutantes directes et de voir la grande majorité des fonds transiter par des organisations internationales, notamment des ONG. La crise politique depuis les élections présidentielles montre encore une fois le bien-fondé des précautions prises dans les allocations financières.

Recommandation N°1 L'implication croissante des autorités est nécessaire, mais elle doit être bien progressive pour mieux intégrer les enjeux de renforcement des compétences, d'intégrité et de prise en compte des dynamiques politiques et de conflits existantes.

Recommandation N°2 Il faut assurer que cette année additionnelle sera l'occasion d'une programmation stratégique sur un certain nombre de secteurs clés (comme la santé, la sécurité alimentaire et économique) en étroite partenariat avec les autorités centrafricaines, mais aussi l'occasion d'une utilisation optimale des leçons tirées des activités du Fonds Bêkou en termes de processus (flexibilité, dialogue interactifs, etc.).

Leçon n°2 : Le Fonds Bêkou finance des projets indispensables pour le pays. Si les projets contractés durant l'année d'extension continueront jusqu'à leurs aboutissements (au-delà de 2021), il faut s'assurer que certains de ces projets puissent aussi se poursuivre le temps que de nouveaux financements européens soient accordés via le nouvel instrument financier Global Europe.

Recommandation N°3 Il est important de prolonger les projets de la durée nécessaire pour éviter tout « gap » de financement entre la fin d'un financement Bêkou et la reprise de ces projets ou de leurs acquis par un autre instrument de financement (européen ou non). Ceci a été entériné pour la santé lors du COGES de décembre 2020 avec un nouveau « top up » de 10 millions d'euros pour prolonger les projets santé jusqu'au début 2022. Il importe toutefois de bien s'assurer que les autres secteurs d'intervention seront aussi couverts.

Leçon N°3 : Les efforts multiformes de coopération réalisés par le Fonds Bêkou ont

³⁵ Il ne sera plus possible d'adopter de nouvelles fiches d'action ni de contractualiser de nouveaux projets après le 31 décembre 2021. Cependant, les projets financés vont être menés pendant plusieurs années encore.

donné une visibilité et une réputation très positive à l'Union européenne. Il faudra capitaliser sur cet atout.

Cette stratégie s'est basée sur une approche multi-niveaux (du terrain à Bruxelles) et interacteurs visant une large gamme de cibles (populations, autorités, secteur universitaire, bailleurs, acteurs privés, etc.), ce qui est assez original.

Recommandation N°4 Grâce aux efforts du Fonds Bêkou, qui s'est avéré un outil de communication très fort, la visibilité européenne en RCA s'est trouvée renforcée. Il faudra continuer pendant l'année additionnelle à capitaliser sur cette visibilité qui sera essentielle pour la suite de la coopération Union européenne-République centrafricaine.

6.2. POUR LA FUTURE PROGRAMMATION EUROPÉENNE EN RCA

Leçon n°4 : Le mécanisme d'appui à la flexibilité du Fonds Bêkou a été très original et a permis de faire face de façon agile aux difficultés du contexte centrafricain. Ceci sera indispensable pour les futurs travaux de programmation de la DUE à Bangui.

L'expérience du Fonds Bêkou montre combien l'agilité et la flexibilité sont essentielles dans des contextes post-crise peu prévisibles.

Recommandation N°5 : À l'avenir, et dans le cadre de la programmation du nouveau cadre Global Europe, il faudra assurer que l'on préserve les éléments clés qui facilitent l'agilité sur le terrain sans affaiblir la redevabilité. Les événements de fin 2020 - début 2021 mettent en exergue la nécessité d'avoir des processus flexibles (pour permettre de réorienter les activités facilement ou de les étendre comme cela a été le cas avec Bêkou). La mise en place rapide des instances de dialogue sur le terrain entre les acteurs et les gestionnaires du Fonds a été l'un des ingrédients clés de l'intérêt que le Fonds a suscité. Il faudra être attentif à conserver cela dans les nouveaux instruments utilisés en RCA.

Leçon 5 : Dans le contexte de la RCA, pays souvent « orphelin de l'aide » et qui n'attire les bailleurs que lorsque la crise revient, le dialogue entre la DUE, les États membres et autres PTF - clé de la cohérence de l'action internationale - est vital.

Dans le contexte de la RCA, la coordination entre PTF - au premier rang desquels la Commission européenne et les États membres - est indispensable. Ce dialogue est primordial dans la mise en œuvre, mais aussi dès le stade de programmation, pour s'assurer que les financements Bêkou qui n'ont pas encore fini de consolider leurs acquis se poursuivent le temps requis.

Recommandation N°6. Il faut développer une stratégie de sortie efficace des différents projets Bêkou qui seront menés après 2021, ce qui passera nécessairement par :

- Un dialogue politique avec les autorités centrafricaines et avec les autres partenaires techniques et financiers sur les programmes qu'ils pourraient reprendre ;
- Une réflexion programmatique pour identifier comment, dans la nouvelle stratégie d'intervention de l'Union européenne en RCA, un certain nombre des acquis obtenus grâce au Fonds Bêkou dans des secteurs clés pourront être consolidés.

Recommandation N°7. Il sera essentiel d'assurer à la fois l'implication forte de l'Union européenne dans certains sujets clés, dans le cadre de ses axes de focalisation (santé, sécurité alimentaire et développement rural, etc.), mais aussi un travail de plaidoyer auprès des États membres pour assurer la couverture d'autres sujets dont l'expérience du Fonds Bêkou a fait ressortir l'importance (désenclavement, développement économique urbain, etc.).

Leçon n°6 : Le facteur « temps » est essentiel dans l'accompagnement des sorties de crise complexes comme celle à laquelle la RCA est confrontée.

S'inscrire dans la durée est vital tant on sait combien les sorties de crise sont longues et incertaines. Le Fonds Bêkou a plutôt bien fonctionné puisqu'il existe depuis 2014, notamment grâce à divers systèmes de revue (évaluations, ateliers de capitalisation, missions ROM, etc.), mais la durée des programmes a sans doute été parfois trop courte, ne permettant pas d'optimiser les potentiels impacts.

Recommandation N°8. Il faut s'assurer que la durée des projets sera en accord avec les résultats escomptés, sans quoi, dans des contextes aussi complexes, beaucoup de déconvenues et d'extensions de programmes lourdes à mettre en œuvre administrativement sont à attendre. Trois ans semblent un minimum, avec des options de phases additionnelles sur la base d'évaluations des réalisations.

6.3. POUR LA RÉPLICABILITÉ DU « MODE BÊKOU » EN DEHORS DE LA RCA

Leçon n°7 : Avoir au niveau d'un pays un outil ciblé « gestion et sortie de crise » est un vrai avantage. Il permet en effet la création d'une véritable « compétence pays » et d'un réseau fort avec les institutions nationales et locales ainsi qu'avec les partenaires de mise en œuvre. Pour la RCA, ce ciblage « pays » a été essentiel étant donné les spécificités de la crise.

L'intégration d'une fenêtre « post-crise » dans le nouvel instrument (Global Europe) sera essentielle pour faciliter le développement d'approches pays ou, dans certains cas « bassin de crise », pour gérer des crises régionales.

Recommandation N°9. Il faudra s'assurer que les personnes et services impliqués seront bien informés de ce qui peut être considéré comme des facteurs clés du succès du Fonds Bêkou :

- Poursuivre le développement des outils d'agilité et de flexibilité et en systématiser la mise en place.
- Développer assez vite les outils liés aux Directives de l'OCDE sur les États fragiles, et notamment la pyramide « micro-méso-macro » qui permet d'assurer les services aux populations et de renforcer l'État.
- Renforcer les capacités d'auto-évaluation au sein des projets et programmes ainsi que le dialogue et l'apprentissage collectif, facilités de façon externe pour mieux gérer les risques de tension.
- Considérer la qualité des ressources humaines dédiées, notamment leur connaissance du contexte et leurs capacités d'établir des relations avec une gamme large d'acteurs, dont le dialogue « Terrain / Bruxelles », comme des facteurs centraux de réussite. On notera l'importance d'avoir une unité de gestion Finances-Contrats acquise aux enjeux de la flexibilité.

Leçon n°8 : Pour renforcer l'approche « Équipe Europe », peut-être faudrait-il garder une approche de type Fonds Fiduciaire pour mieux associer les États membres à des actions de la Commission

Une des frustrations des gestionnaires du Fonds Bêkou est la faible participation des États membres, voire d'autres partenaires techniques et financiers, malgré des efforts permanents tant à Bruxelles que sur le terrain. Les raisons à ce manque d'entrain sont nombreuses, allant du manque d'intérêt pour la RCA à la peur de perdre son image bilatérale en se « noyant » dans un exercice multilatéral.

Recommandation N°10. Dans le cadre du nouvel outil européen (Global Europe), il importera de trouver les moyens d'assurer aux États membres et aux potentiels autres contributeurs que la contribution à une fenêtre fiduciaire dans la nouvelle « boîte à outils » peut avoir un effet bénéfique en termes de visibilité dans le pays contributeur, à Bruxelles comme sur le terrain. Il importe de faire apparaître les économies d'échelle que de tels mécanismes peuvent apporter pour des États membres qui sont intéressés par un contexte particulier, mais qui n'ont pas nécessairement les moyens d'avoir une présence complète sur le terrain.

ANNEXES

Annexe N°1 : Termes de référence de l'étude

Annexe N°2 : Liste des documents consultés

Annexe N°3 : Liste des institutions consultées

Annexe N°4 : Liste des Fiches d'actions du Fonds Bêkou

Annexe N°5 : Prise en compte des recommandations de l'étude de capitalisation



Vendeuse de légume

ANNEXE N°1 : TERMES DE RÉFÉRENCE DE L'ÉTUDE**1. INFORMATIONS GÉNÉRALES****Pays partenaire**

République centrafricaine

Pouvoir adjudicateur

L'Union européenne, représentée par la Commission européenne

Informations utiles concernant le pays

La République centrafricaine (RCA) a connu une dramatique crise politique, communautaire et humanitaire en 2013/2014, qui s'est traduite par un déplacement massif des populations, la dégradation des infrastructures, la quasi-absence de services publics de base et l'affaiblissement de l'administration. La République centrafricaine se caractérise, depuis longtemps, par la fragilité de ses institutions et la récurrence de ses crises politiques et humanitaires. Les événements de 2013 ont aggravé et approfondi les faiblesses structurelles du pays. L'ampleur de la crise politique et sécuritaire de 2013 en RCA a nécessité une aide internationale structurée et adaptée aux situations de fragilité qui peut être organisée rapidement et efficacement. Dans ce contexte, l'Union européenne avec la France, l'Allemagne et les Pays-Bas ont créé le premier Fonds fiduciaire de l'Union européenne, dénommé "Bêkou", pour renforcer la résilience des populations et les capacités des autorités locales. En 2015, l'Italie et la Suisse ont rejoint le Fonds Bêkou. Cet instrument, créé en juillet 2014 pour une durée de 5 ans, permet de relier l'humanitaire à la réhabilitation et au développement, et d'ajuster ses projets rapidement au contexte fragile du pays. Compte tenu de ses avantages comparatifs, le Fonds Bêkou a été prolongé jusqu'à la fin de 2020. Cette date marquera la fin de contractualisation des nouveaux projets, mais pas la fin de la mise en œuvre des actions du Fonds Bêkou. Le Fonds Bêkou a vu ses ressources augmenter d'EUR 64M à EUR 297M¹ et a déjà adopté 19 programmes ciblant les secteurs sociaux des services essentiels (santé ainsi qu'Eau, Assainissement et Hygiène - EAH), la relance économique, le développement rural et la réconciliation.

Situation actuelle dans le secteur concerné

En juin 2016, le Fonds Bêkou a organisé un atelier participatif à Bangui, afin de tirer un premier bilan de ses activités et revoir ses priorités d'action dans le contexte de changement politique suite à l'élection démocratique du Président Touadéra. L'atelier « Résilience et relèvement, chemin vers le développement » qui s'est déroulé du 29 au 30 juin 2016 à Bangui, a permis de faire ressortir des éléments clés en termes d'approches, de principes opérationnels et de priorités géographiques et sectorielles à prendre en compte par le Fonds Bêkou et ses partenaires. L'atelier a également débouché sur des recommandations stratégiques et opérationnelles pour accompagner les efforts de planification dans le cadre du nouveau contexte politique.

En octobre 2018, une discussion stratégique a été organisée à Bruxelles. Cette discussion avait pour objectif d'échanger des idées et de développer les perspectives de toutes les parties prenantes: de l'UE (du SEAE et de DEVCO), des États membres, du gouvernement centrafricain et des ONG qui opèrent en RCA. La discussion s'est conclue sur l'importance d'assurer une continuité du Fonds Bêkou et de mobiliser davantage de partenaires pour accroître et diversifier les ressources du Fonds Bêkou.

Compte tenu de l'échéance du Fonds Bêkou fixée à fin décembre 2020, le Fonds Bêkou organisera à Bangui un atelier de capitalisation des acquis de ses actions. Dans ce contexte, une étude est lancée afin de permettre au Fonds Bêkou de démontrer ses résultats sur le terrain et d'alimenter éventuellement une discussion sur les perspectives du système de l'aide après la fin du Fonds Bêkou.

Programmes connexes et autres activités des donateurs

L'analyse de ce projet sera alimentée par l'analyse faite dans le contexte de l'atelier Bêkou de 2016, qui avait comme but principal l'identification des besoins en RCA et le positionnement du Fonds Bêkou afin de répondre à ces besoins. L'analyse faite sur les perspectives de la RCA et le futur du Fonds Bêkou (2018) sera également utile, de même que toutes les études/ analyses sur le Fonds Bêkou disponibles. Enfin, les locaux et les équipements pour l'organisation de l'atelier seront pris en charge par le projet T03.176 du Fonds Bêkou (Projet de Communication et Visibilité avec l'Alliance française de Bangui).

2. OBJECTIF, FINALITÉ ET RÉSULTATS ESCOMPTÉS

Objectif général

L'objectif général du projet dans lequel le présent marché s'inscrit est le suivant: fournir une évaluation globale et indépendante de la position stratégique et du fonctionnement du Fonds Bêkou, qui servira à alimenter la tenue d'un atelier de capitalisation qui aura lieu à Bangui.

Finalité

Les objectifs particuliers du présent marché sont les suivants:

- Produire une analyse sur la situation en RCA pendant les cinq années du Fonds Bêkou, en capitalisant les résultats de l'atelier « Résilience et relèvement, chemin vers le développement » et d'autres analyses/évaluations faites par le gouvernement et ses partenaires (RCPCA, PIN, etc.). L'analyse doit intégrer les changements et développements pendant cette période (politiques, sécuritaires, aide internationale, etc.), ainsi que prendre en compte les principaux moteurs et obstacles à la reconstruction du pays.
- Évaluer la valeur ajoutée du Fonds Bêkou comme instrument d'intervention dans la période 2014 – 2019. Cette analyse devra en particulier mettre l'accent sur les résultats des programmes financés par le Fonds Bêkou. Elle devra également s'intéresser aux avantages comparatifs en termes de gestion et de mutualisation des ressources, de cohérence, et de visibilité politique renforcée tel que recherchés par les Fonds fiduciaires. Finalement, elle devra analyser les autres spécificités du Fonds Bêkou comme la flexibilité, l'articulation autour du nexus « sécurité/développement » et les trois niveaux d'intervention (micro/meso/macro).
- Sur la base des leçons apprises déjà identifiées en 2016, fournir une analyse sur les progrès réalisés, et fournir des recommandations afin d'améliorer la performance des actions actuelles du Fonds Bêkou.
- Encadrer, structurer et faciliter l'atelier de capitalisation qui sera organisé à Bangui mi-2020.

Résultats à atteindre par le contractant

- Résultat 1* : la version intermédiaire de l'étude (ou rapport intermédiaire), basée sur les résultats de la recherche documentaire et des missions de terrain est validée
- Résultat 2* : l'atelier de capitalisation est animé à Bangui ; il est bien structuré et sa facilitation permet de démontrer avec clarté les résultats du Fonds Bêkou en RCA et d'avoir des conclusions concrètes.
- Résultat 3* : l'étude finale (ou rapport final) validée par l'équipe du Fonds Bêkou est présentée lors d'un atelier à Bruxelles. Le contenu des rapports est présenté en détail au sein de la section 7.

3. HYPOTHÈSES ET RISQUES

Hypothèses sous-tendant le projet

Compte tenu de la nature des services demandés, aucun cadre logique n'a été élaboré. Cependant, les hypothèses pour la réussite du projet et de sa mise en œuvre sont:

- Le respect des prévisions de l'accord de paix signé à Bangui le 6 février et par conséquent la stabilisation progressive de la situation sécuritaire et politique à Bangui et dans l'arrière-pays.
- L'implication active et l'engagement des partenaires de mise en œuvre et de toutes les autres parties prenantes (autorités centrafricaines, pays membres du Fonds Bêkou, etc.) pour faciliter le déroulement de la mission sur le terrain.

Risques

La situation sécuritaire volatile du pays reste le risque le plus pertinent en RCA. La situation dans la capitale de Bangui reste précaire notamment dans les zones sensibles de la ville. Ainsi, une détérioration de la situation sécuritaire pourrait affecter le bon déroulement des missions et des événements et/ou l'engagement de l'expert.

4. CHAMP D'ACTION

Généralités

4.1.1. Description de la mission

L'étude tiendra compte de la littérature existante sur la situation politique et socio-économique du pays, ainsi que sur les analyses déjà produites sur les différents champs d'intervention du Fonds Bêkou. Une série d'entretiens et d'enquêtes de terrain menée en RCA (à Bangui et dans l'arrière-pays) et en Europe, permettra de mettre à jour ces données et de les enrichir avec des éléments spécifiques et répondre ainsi aux attentes de l'autorité contractante. Le rapport doit être d'une qualité telle qu'il puisse être présenté à l'atelier sur les résultats

du Fonds Bêkou qui se tiendra à Bangui (provisoirement prévu en juin 2020) et à l'atelier sur les perspectives de l'après Bêkou à Bruxelles (provisoirement prévu en septembre 2020).

Le contractant a pour mission de modérer et faciliter l'atelier Bêkou, qui se déroulera à Bangui ainsi que de fournir un rapport synthétique final y inclus une analyse des résultats obtenus. Dans sa modération, le contractant veillera à s'assurer que l'atelier soit l'occasion, pour tous les partenaires de s'exprimer sur les résultats obtenus. L'atelier se déroulera à l'Alliance Française de Bangui. Les locaux et les équipements seront pris en charge par celle-ci dans le cadre du projet T03.1762. 2 Une liste des équipements détaillée sera rédigée mi-février. A l'issue de ce travail, l'expert présentera au pouvoir adjudicateur les principales conclusions et lui remettra une étude de 30 pages maximum, avec les éventuelles annexes.

4.1.2. Zone géographique à couvrir

L'étude portera sur toute l'étendue du territoire de la RCA. Les événements se dérouleront à Bangui, RCA et à Bruxelles, Belgique.

4.1.3. Groupes cibles

Le projet cible la population centrafricaine, notamment les femmes et les jeunes, ainsi que les Ministères et services centrafricains, les organisations internationales et nationales, et les acteurs de la société civile engagée dans les secteurs d'intervention du Fonds Bêkou. Les groupes cibles spécifiques de chaque événement seront identifiés en fonction de la thématique concernée.

Activités spécifiques

- Participer à la réunion de démarrage qui aura lieu à Bruxelles ;
- Produire les rapports obligatoires (cf. 7.1) ;
- Recenser la littérature existante sur les sujets à traiter ;
- Planifier, organiser et préparer la mission sur le terrain et les phases de rédaction et d'analyse ;
- Réaliser l'enquête / étude en RCA (à déterminer au sein de la réunion de démarrage) ;
- Réaliser l'enquête/ étude en Europe (à déterminer au sein de la réunion de démarrage) ;
- Présenter à l'UE les conclusions de la version intermédiaire de l'étude sur les résultats du Fonds Bêkou (VC);
- Sur la base de la version intermédiaire de l'étude partagée avec l'UE, encadrer et structurer l'atelier de capitalisation ;
- S'assurer que le matériel et l'équipement nécessaires à l'atelier sont mis à disposition sur le lieu de l'atelier ;
- Préparer des outils pour l'animation de l'atelier ;
- Préparer les intervenants à leur allocution (séance d'ouverture) et/ou prise de parole ;
- Sélectionner et préparer les facilitateurs et rapporteurs de l'atelier, si nécessaire ;

ANNEXE N° 2 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS**Rapports ROM :**

AJA ANDRÉS J-M., *Programme de relance économique et d'autonomisation des acteurs économiques centrafricains*, Rapport ROM, Bêkou, République centrafricaine, 2020.

BA B., *Fini Bangondo Ti Mai (Nouvelle vision pour le développement)*, Rapport ROM, Danish Refugee Council, Bêkou, République centrafricaine, 2017.

BAYARD I., *Projet d'appui à la relance des filières de l'élevage urbain et périurbain en République centrafricaine - COOPI*, Rapport ROM, Bêkou, République centrafricaine, 2019.

CANOSSA M., *Programme de reconstruction économique et sociale en milieu urbain RCA : AFD*, Rapport ROM, Bêkou, République centrafricaine, 2019.

CANOSSA M., *Résilience rurale et création d'emplois – WHH – appui intégré au développement des filières agropastorales porteuses pour la croissance et l'emploi*, Rapport ROM, Bêkou, République centrafricaine, janvier 2020.

DE PASSOS J., *Réconciliation - Radio Ndeke Luka*, Rapport ROM, Fondation Hirondelle, Bêkou, République centrafricaine, 2017.

HALOUANI R., *Radio Ndeke Luka (RNL) : La radio des Centrafricains pour accompagner la réconciliation et la restauration de l'état de droit dans le pays*, Rapport ROM, Bêkou, République centrafricaine, janvier 2020.

KLONSKY S., *ECOFAUNE+ Écosystèmes faunistiques du nord RCA et du sud-est de la RCA / volet Nord*, Rapport ROM, Bêkou, République centrafricaine, août 2017.

SCHEPENS M., *World Vision – eau – accès à l'eau et à l'assainissement de base dans les zones prioritaires en RCA*, Rapport ROM, Bêkou, République centrafricaine, janvier 2020.

TORCHE S., *Ndjoni Kiringo Na Kodoro/ Bon retour à la maison. Soutenir et pérenniser les dynamiques de retour à Bangui à travers des mécanismes sociaux, économiques et de protection renforcée*, Rapport ROM, Bêkou, République centrafricaine, mars 2020.

TOSSOU J-B., *Projet pilote de redéploiement des services déconcentrés, de renforcement de la cohésion sociale et de relèvement précoce en Centrafrique*, Rapport ROM, Expertise France, Bêkou, République centrafricaine, 2017.

Rapports Fonds Bêkou :

Fonds fiduciaire de l'UE pour la RCA (Bêkou), *Stratégie de Communication et Visibilité 2019-2020*.

Fonds fiduciaire de l'UE pour la République centrafricaine (Bêkou), *Stratégie opérationnelle 2019-2020*.

Fonds fiduciaire de l'UE pour la RCA (Bêkou), *Rapport annuel d'activités et de résultats*, 2020.

Fonds fiduciaire de l'UE pour la RCA (Bêkou), *Rapport annuel d'activités et de résultats*, 2019.

Fonds fiduciaire de l'UE pour la RCA (Bêkou), *Rapport annuel d'activités et de résultats*, 2018.

Fonds fiduciaire de l'UE pour la RCA (Bêkou), *Rapport annuel d'activités et de résultats*, 2017.

Fonds fiduciaire de l'UE pour la RCA (Bêkou), *Rapport annuel d'activités et de résultats*, 2016.

Fonds fiduciaire de l'UE pour la RCA (Bêkou), *Rapport annuel d'activités et de résultats*, 2015.

Fonds fiduciaire de l'UE pour la République centrafricaine (Bêkou), *Règlement financier*, 2014.

Fonds fiduciaire de l'UE pour la République centrafricaine (Bêkou), *Acte constitutif*, juillet 2014.

Rapport sur la prolongation du Fonds fiduciaire Bêkou, Novembre 2018

Rapport justifiant la deuxième et dernière prolongation du Fonds fiduciaire de l'UE Bêkou, présenté au CA le 29/09/2020

Décision de la Commission du 10/12/2020 sur la prolongation du Fonds Bêkou

Évaluations externes :

Danish Refugee Council, *Programme de cohabitation, synergie et résilience agropastorale*, Rapport d'évaluation finale - T03.43.

ICE Consulting, *Évaluation du Programme d'appui sectoriel santé au Plan de Transition en République Centrafricaine - Phases 1 et 2*, Rapport final, Fonds fiduciaire "Bêkou", Unité E1 - Afrique centrale, DG INTPA, mai 2018.

Institut Centrafricain des Statistiques et des Études Économiques et Sociales (ICASEES), *Rapport de l'évaluation finale externe du projet de renforcement du système de santé dans le Nord et le Centre de la République centrafricaine*, Rapport d'évaluation finale, International Medical Corps, Juin 2018.

TESTA S., *Mission d'évaluation du Programme de réponse à court et moyen terme à l'afflux de réfugiés de République centrafricaine au Cameroun, financé par le Fonds fiduciaire Bêkou de l'Union européenne*, Rapport de fin de mission, GLZ, août 2017.

Autres documents :

ALNAP, *Central African Republic country study: Humanitarian financing task team, Output IV*, février 2019.

Commission Européenne, *Bêkou : De l'humanitaire à la résilience*, brochure, Union européenne, octobre 2019.

Commission Européenne, *Programme de relèvement socioéconomique dans la zone sud-est de la RCA (RELSUDE)*, fiche d'action, mai 2019.

Cour des comptes européenne, *Le Fonds fiduciaire Bêkou de l'UE pour la République centrafricaine : un début chargé d'espoir malgré quelques insuffisances*, rapport spécial, Union européenne, 2017.

Danish Refugee Council, *Le partenariat de DRC avec le Fonds Bêkou*.

DI MAURO F., *Résultats et leçons apprises du Fonds Bêkou : Discussion stratégique sur le Futur du Fonds fiduciaire Bêkou*, Cheffe d'Unité Afrique centrale – Gestionnaire Fonds Bêkou - DG INTPA, Bruxelles, 19 octobre 2018.

HAUCK V., KNOLL A., HERRERO CANGAS A., *Fonds fiduciaires de l'UE – Vers une action extérieure plus intégrée ?* Briefing Note, ECDPM, décembre 2015.

MOLOUA F., *Discussion stratégique sur le futur du Fonds fiduciaire Bêkou*, ministre de l'Économie, du Plan et de la Coopération de la République centrafricaine, Ordonnateur National du FED, Bruxelles, 19 octobre 2018.

PICCO E., VIRCOULON T., *État des lieux du système d'action humanitaire en Centrafrique : Le temps des défis*, Mercy Corps et Comité de Coordination des ONGI en République centrafricaine, décembre 2017.

SADESKI F., MUTHS A-G., VEILLET LAVALLEE M., *Revue conjointe de la contribution française aux fonds fiduciaires multi-bailleurs crise et post-crise au service de la qualité de l'aide*, Technopolis Group, octobre 2018.

SOMSE P., *Partenariat avec le Fonds Bêkou et les perspectives dans le secteur santé, ministre de la Santé et de la Population de la République centrafricaine*, Bruxelles, 19 octobre 2018.

VIRCOULON T., *Écosystème des groupes armés en Centrafrique*, IFRI, Avril 2020.

VIRCOULON T., *Étude sur les perspectives en République centrafricaine et la pertinence du Fonds Bêkou*, Union européenne, novembre 2018.

VIRCOULON T., *Discussion stratégique sur le futur du Fonds fiduciaire Bêkou*, Expert, Bruxelles, 19 octobre 2018.

ANNEXE N°3 : LISTE DES INSTITUTIONS CONSULTÉES

Prénom/ Nom	Poste ³⁶	Organisation
Union Européenne		
Francesca Di Mauro	Cheffe d'unité Afrique Centrale/(Ancienne) Gestionnaire du Fonds Bêkou	CE – DG INTPA
Frédérique Thibout	Responsable Finance/ Contrats - Fonds Bêkou	CE – DG INTPA
Didier Nils	(Ancien) Gestionnaire - Fonds Bêkou	CE – DG INTPA
Enrique de Loma-Ossorio	Gestionnaire - Fonds Bêkou	CE – DG INTPA
Estelle Maitre	Chargée de visibilité - Fonds Bêkou	CE – DG INTPA
Myrto Christofidou	Gestionnaire de programme - Fonds Bêkou	CE – DG INTPA
Jeroen Witkamp	Chef de Coopération	DUE en RCA
Juan Villa Chacon	Ancien Chef de coopération	DUE en RCA
Davide Stefanini	Gestionnaire de programme	DUE en RCA
Anja Bauer	Gestionnaire de programme	DUE en RCA
Gilles.Ngbokoto-Dolingbete	Assistant de projet	DUE en RCA
Yvon Jules Ndango	Gestionnaire de programme	DUE en RCA
Justin Ngossele	Gestionnaire de programme	DUE en RCA
Institutions centrafricaines		
Félix Moloua	Ministre	Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération
Robert Pani	Directeur de Cabinet	Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération
Dr Marie Noël Ouaimon Mbakaikoua	Directrice de la santé vétérinaire	Ministère de l'Élevage et de la Santé animale
Henri Wanzet Linguissara	Ministre	Ministère de la Sécurité
Madame Lidia Nagezo	Directrice de la gestion	Ministère de la Sécurité
Aline Gisèle Pana	Ministre	Ministère de la Promotion de la Femme, de la Famille et de la Protection de l'Enfant
Théodore Koinam	Directeur général de la direction pour la promotion féminine (DGPF)	Ministère de la Promotion de la Femme, de la Famille & de la Protection de l'Enfant
Acteurs bilatéraux		
François Wittersheim	Directeur	Alliance Française
Le Patient Nzapaly	Chargé de projet	Alliance Française
Guillaume Habert	1 ^{er} Conseiller	Ambassade de France
Louis Estienne	COCAC	Ambassade de France
Linda Pescini	Coordinatrice de programme RECARD	AICS
Betty Akwero Pratesi	Coordinatrice administrative	AICS
Damien Jonckers	Coordinateur Pays	ENABEL
Xavier Lhoste	Chargé de programme	AFD Bangui
Sylvain Joachim	Charge des programmes urbains	AFD Paris (en mission)
Khayam Allen	Responsable bureau RCA	AFD
Nelly Reliat	Chargée de mission Fragilités, crises et conflits	AFD
Louise Laporte	Chargée de mission Fragilités, crises et conflits	AFD
Marie Sennequier	Responsable du bureau Afrique centrale	AFD
Jérôme Heitz	Directeur du département Paix, Stabilité Sécurité	Expertise France
Julien Serre	DA du département Paix, Stabilité Sécurité	Expertise France
Sébastien Dupuis	Chargé de projets RCA	Expertise France
Laurent Marion	Responsable du pôle Stabilisation et Résilience	Expertise France
Fafaadé Lokossou	Chef de projet « Désenclavement »	Expertise France
ONG et autres partenaires		
Bruno Marques	Coordinateur	Comité de coordination des ONGI
Philippe Guitton	Directeur	World Vision
Ibrahim Zaman Allah	Coordinateur DRR	World Vision
Souleyman Cissoko	Adjoint chef de mission	PUI
Thomas Owono Bissong	Directeur Pays adjoint	ACTED

³⁶ Il s'agit du poste occupé par les personnes mentionnées au moment où elles ont été sollicitées par l'expert pour échanger sur le Fonds Bêkou dans le cadre de l'exercice de capitalisation.

Valentine Joly	Responsable du développement des projets	ACTED
Thomas Provoost	Coordinateur consortium RELSUDE	ACTED
Guillaume Fongang	Chef de projet	IRAM
Geoffroy Hillaire	Représentant Pays	COOPI
Ferran Puig Abos	Directeur Pays	OXFAM
Frederic Mbonbo	Gestionnaire Maison des services ONG	OXFAM
Eve Konan	Chargée formation	OXFAM/Bioforce
Bertrand Vagnon	Chargé de projet	Bioforce
Dr Harrouna Souley	Directeur Pays	ALIMA
Mathilde De Lestapis	Chargée de soutien aux opérations	ALIMA
Nathalie Somiento	Chargée de support aux opérations	ALIMA
Michel Rasolonirina	Chef de mission	ALIMA
Dr Katoudi Akly	Coordinatrice Projet Bimbo	ALIMA
Akoy Beavogui	Directeur programmes	CORDAID
André Zra	Coordinateur du programme santé	CORDAID
Servilien Mpwanimana	Coordinateur Pharmacie	CORDAID
Jean-Baptiste Charmetant	Directeur adjoint RCA	ACF
Jennifer Oliver	Coordinatrice Pays	ACF
Guillermo Llina	Responsable de Département SAMV	ACF
Estelle Jourdain	Charge de suivi des contrats	ACF
Andrea Ghiurghi	Coordinateur programme	AGRECO
Muriel Vives	Chargée de projet	AGRECO
Minami Abdi	Coordinateur Consortium Résilience rurale Nord	DRC
Gilles Goldstein	Chargé de programme	IRAM
Augustin Pallière	Chargé de programme	IRAM
François Sagna	KNNK Program Manager/Head of Sub-Office	Catholic Relief Services
Martina Azzalea	Chargée de programme	COOPI
Perpétue Nombre	Cheffe de délégation adjointe, Coordinatrice des opérations	CRF en RCA
Serge Kouadio	Chargé de programme	CRF RCA
Marina Panarese	Coordinatrice pays RCA	CUAMM
Hélène Daniel	Responsable pays RCA	DRC
Franck Bonzemba	Responsable de la promotion commerciale	INTRACEN (ITC)
Pierre Nzeyimana	Directeur adjoint RCA	IRC
Emmanuel Octave Bananeza	Spécialiste suivi / évaluation	Welthungerhilfe
Yvon Francis Bouba Dalambaye	Assistant technique au ministère de l'Élevage et de la Santé animale , Programme de résilience rural	Sogerom SA

ANNEXE N° 4 : LISTE DES FICHES D' ACTIONS DU FONDS BÊKOU

Fiches d'action³⁷ adoptées (2014-2021)		
Actions	Montant final³⁸	Adoption
Facilité d'assistance technique et de communication (FATC I)	€500 000	29/09/2014
Programme de reconstruction économique et sociale en milieu urbain (PRESU I)	€5 180 000	29/09/2014
Amélioration de la situation économique et sociale des femmes et de leur famille en RCA (Genre I)	€1 448 620	29/09/2014
Programme d'appui sectoriel santé au Plan de Transition en RCA (Santé I)	€14 369 257,68	29/09/2014
Programme d'appui à la production alimentaire pour la résilience et la cohésion sociale des communautés affectées par les crises récurrentes en RCA (SECAL)	€8 999 593,04	18/12/2014
Programme de réponse à court et moyen terme à l'afflux de réfugiés de RCA au Cameroun	€4 228 329,14	18/12/2014
Programme de relance économique et d'autonomisation des acteurs économiques centrafricains	€12 679 059,99	27/03/2015
Projet Ecofaune+, Écosystèmes faunistiques du nord-est RCA et du sud-est de la RCA	€5 087 827,16	18/11/2015
Programme de promotion de l'intégration et de la participation des femmes et des jeunes filles à la vie économique, sociale et politique de la RCA (Genre II)	€2 478 830,64	18/11/2015
Projet de reconstruction économique et sociale en milieu urbain – Phase 2 (PRESU II)	€11 660 000	18/11/2015
Programme de promotion de la cohésion sociale, du dialogue et de la réconciliation dans la société centrafricaine (RECONCILIATION I)	€19 515 921,43	18/11/2015
Programme d'appui sectoriel santé au Plan de Transition en RCA (Santé II)	€28 683 706,57	04/04/2016
Programme de résilience rurale et création d'emplois (DEVURUR I)	€17 705 638,80	06/12/2017
Projet de désenclavement des régions en RCA	€6 800 000	06/12/2017
Projet Eau pour la Paix, Eau pour la Vie (PEPEV)	€17 290 000	06/12/2017
Programme d'appui sectoriel au Plan Intérimaire en RCA (Santé III)	€68 727 120,38	04/06/2018
Programme de relèvement socioéconomique dans la zone sud-est de la RCA (RELSUDE)	€23 380 000	03/05/2019
Facilité d'assistance technique et de communication (FATC II)	€2 030 898,06	07/10/2019
Programme d'appui à la promotion de l'entrepreneuriat en milieu urbain et rural (PAPEUR)	€14 700 000	07/10/2019
Programme d'appui à la lutte contre les violences basées sur le genre en République centrafricaine (Genre III)	€6 860 000	03/04/2020
Programme d'appui à la réconciliation et à la paix en RCA (Réconciliation II)	€6 450 000	03/04/2020
Programme d'appui au développement rural - Ouvrir des perspectives -Mungo légué ti kékéréké (DEVURUR II)	€17 950 000	03/04/2020
Programme d'appui au déploiement de la Protection Civile centrafricaine (Secours d'urgence aux personnes, lutte contre les incendies urbains, secours routiers, sauvetage en hauteur et excavation, pandémies)*	€0 000 000	11/12/2020
Montant total des décisions adoptées	€296 724 802,89	

* Le Comité de Gestion a décidé de ne pas mettre en œuvre le programme Protection civile adopté en 2020 et dégager les 4 millions d'euros alloués à cette action pour les réengager en faveur du programme RELSUDE.

³⁷ Les fiches d'action sont adoptées par le comité de gestion du Fonds Bêkou. Chaque fiche d'action correspond à un programme ou à une phase d'un programme et précise l'objectif des interventions qui seront financées par le Fonds Bêkou, le type d'activités envisagées, le budget alloué... À la suite de l'adoption d'une fiche d'action, le Fonds Bêkou peut financer un ou plusieurs projets.

³⁸ Ce tableau reprend l'ensemble des fiches d'action adoptées entre la création du Fonds et la fin de l'année 2021. Les montants mentionnés sont les montants finaux c'est-à-dire les montants ajustés à la suite de potentielles augmentations budgétaires et possibles dégagements.

ANNEXE N°5 : PRISE EN COMPTE DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉTUDE

Le tableau ci-dessous présente, les avancées dans la mise en œuvre de chacune des 10 recommandations des experts du groupe URD, identifiées dans le cadre de cette étude :

RECOMMANDATIONS DES EXPERTS DU GROUPE URD	ÉTAT DES LIEUX DÉBUT 2022
1. Recommandations ciblées sur 2021, dernière année d'extension du Fonds	
<p>Recommandation N°1 L'implication croissante des autorités est nécessaire, mais elle doit être bien progressive pour mieux intégrer les enjeux de renforcement des compétences, d'intégrité et de prise en compte des dynamiques politiques et de conflits existantes.</p>	<p>Le dialogue avec les autorités centrafricaines s'est poursuivi en 2021, que ce soit au sein des instances de gouvernance du Fonds Bêkou (comité de gestion et conseil d'administration), dans le cadre des instances de coordination (liées au RCPCA, sectorielles ou même au niveau projet, lors des comités de pilotage), et lors d'évènements (comme l'atelier de capitalisation).</p> <p>De plus, en 2021, le Fonds a intensifié son appui au renforcement des capacités de certains ministères en finançant une nouvelle phase d'assistance technique auprès du ministère de la santé et de la population ainsi qu'une assistance technique auprès du ministère de la promotion du genre, de la protection de la femme, de la famille et de l'enfant.</p>
<p>Recommandation N°2 Il faut assurer que cette année additionnelle sera l'occasion d'une programmation stratégique sur un certain nombre de secteurs clés (comme la santé, la sécurité alimentaire et économique) en étroite partenariat avec les autorités centrafricaines, mais aussi l'occasion d'une utilisation optimale des leçons tirées des activités du Fonds Bêkou en termes de processus (flexibilité, dialogue interacteurs, etc.).</p>	<p>En 2021, le Fonds Bêkou a intensifié les efforts notamment en matière de durabilité. Ce fut une année importante pour tirer les leçons de l'expérience acquise. En effet, huit missions ROM (revues de suivi axé sur les résultats) ont analysé des projets eau, hygiène et assainissement (WASH), santé, développement rural et désenclavement. De plus, six rapports ROM ont été soumis sur des projets financés sous le programme SANTE III. L'évaluation externe du programme GENRE (phase 1 et 2) a été finalisée, permettant de nourrir la 3ème phase en cours de mise en œuvre.</p> <p>En 2022, 9 missions ROM sont prévues ainsi que 2 évaluations finales (sur le programme d'infrastructures PRESU et sur la troisième phase du programme SANTE) et le cadre de résultats sera renforcé à travers la mise en place du « Monitoring and Learning System – MLS ». En outre, une évaluation stratégique sera conduite sur le Fonds Bêkou, l'analysant en tant qu'instrument de l'aide extérieure de l'UE et évaluant sa contribution aux objectifs de l'UE en RCA.</p> <p>Enfin, la programmation pluriannuelle 2021-2027 de l'Union Européenne en RCA (MIP) reprend certains secteurs couverts jusque-là par le Fonds Bêkou. C'est le cas du secteur de la santé (Priorité 2 du MIP) et du développement rural (Priorité 3 du MIP). Les leçons apprises dans le cadre des programmes du Fonds Bêkou ont été reprises lors de la formulation des premières actions de cette nouvelle programmation, à l'image de celle sur l'appui au renforcement du système sanitaire,</p>

	<p>adoptée en 2021, qui reprend les enseignements des programmes Bêkou dans le secteur de la santé.</p> <p>De manière plus générale, à travers son nouvel instrument Global Europe, l'UE a voulu continuer l'approche Nexus en RCA sur la base de l'expérience du Fonds Bêkou. Ainsi, l'UE va renforcer les synergies entre les actions financées par les différents acteurs en RCA grâce à une consultation systématique et une coordination effective avec les partenaires techniques et financiers (RCPCA, organisation de réunions de coordination par la Délégation dans une approche « Équipe Europe »). Ces efforts ont pour but de renforcer l'efficacité et l'impact de la coopération européenne en RCA.</p>
<p>Recommandation N°3 Il est important de prolonger les projets de la durée nécessaire pour éviter tout « gap » de financement entre la fin d'un financement Bêkou et la reprise de ces projets ou de leurs acquis par un autre instrument de financement (européen ou non). Ceci a été entériné pour la santé lors du COGES de décembre 2020, avec un nouveau « top up » de 10 millions d'euros pour prolonger les projets santé jusqu'au début 2022. Il importe toutefois de bien s'assurer que les autres secteurs d'intervention seront aussi couverts.</p>	<p>En 2021, le Fonds Bêkou a fait un effort considérable en vue d'éviter ces « manques » de financement, à travers l'adoption de 14 révisions d'actions en cours. La majorité des avenants a concerné les projets santé pour permettre leur extension jusqu'en 2022 (10 avenants pour un montant total de 13 190 000 EUR). Les fonds supplémentaires attribués au projet multisectoriel d'ACTED dans la région du Sud-Est et au projet de soutien à la radio Ndeke Luka et aux radios communautaires mis en œuvre par la Fondation Hironnelle ont permis d'étendre leur mise en œuvre jusque fin 2023. Le projet WASH de l'UNICEF a, quant à lui, pu être prolongé jusqu'en juillet 2024.</p> <p>Une stratégie de sortie est en cours de préparation (cf. REC 6). Cet exercice participatif permettra de renforcer les efforts de pérennisation des actions financées par le Fonds Bêkou, et ainsi d'éviter au mieux les « manques » de financement.</p>
<p>Recommandation N°4 Grâce aux efforts du Fonds Bêkou, qui s'est avéré un outil de communication très fort, la visibilité européenne en RCA s'est trouvée renforcée. Il faudra continuer pendant l'année additionnelle à capitaliser sur cette visibilité qui sera essentielle pour la suite de la coopération Union européenne-République centrafricaine.</p>	<p>Une des priorités du Fonds Bêkou en 2021 a été de renforcer sa communication digitale, notamment sur le site internet de la DG INTPA à travers la publication de pages thématiques, de présentations des projets Bêkou et de « stories » illustrant, par des témoignages, les résultats concrets pour les bénéficiaires.</p> <p>Dans le cadre de la 14ème édition des journées européennes du développement (JED/EDD), le Fonds Bêkou et ses partenaires Wildlife Conservation Society (WCS) et African Park Network (APN) ont animé un stand virtuel sur le programme ECOFAUNE+ et un débat, valorisant ainsi l'action du Fonds au niveau des aires protégées.</p> <p>De plus, les partenaires du Fonds Bêkou ont poursuivi leurs efforts en matière de visibilité. Les actions les plus importantes ont notamment été l'événement de lancement du programme Développement Rural II (avril) avec Enabel, celui de la composante urbaine du programme PAPEUR avec DRC et COOPI (juin), celui du</p>

	<p>programme GENRE (octobre). Les inaugurations - comme celle du lycée Miskine dans le cadre du programme PRESU - ont aussi apporté un bel éclairage sur certains projets.</p> <p>Enfin, l'organisation de l'atelier de capitalisation a été l'occasion de diffuser le petit film documentaire sur Bêkou. Ce dernier met en avant les actions du Fonds dans ses 3 domaines d'intervention : (1) accès aux services de base ; (2) relance économique et (3) cohésion sociale.</p>
2. Recommandations ciblées sur la future programmation de l'UE en RCA	
<p>Recommandation N°5 : À l'avenir, et dans le cadre de la programmation du nouveau cadre Global Europe, il faudra assurer que l'on préserve les éléments clés qui facilitent l'agilité sur le terrain sans affaiblir la redevabilité. Les événements de fin 2020 - début 2021 mettent en exergue la nécessité d'avoir des processus flexibles (pour permettre de réorienter les activités facilement ou de les étendre comme cela a été le cas avec Bêkou). La mise en place rapide des instances de dialogue sur le terrain entre les acteurs et les gestionnaires du Fonds a été l'un des ingrédients clés de l'intérêt que le Fonds a suscité. Il faudra être attentif à conserver cela dans les nouveaux instruments utilisés en RCA.</p>	<p>La RCA est actuellement sur la liste des pays faisant l'objet d'une déclaration de crise, ce qui permet à la délégation de l'UE en RCA de recourir à des procédures flexibles, comme cela était le cas pour le Fonds Bêkou. La différence principale réside au niveau décisionnel ; si le Fonds Bêkou pouvait engager des actions avec la seule approbation du Comité Opérationnel, les actions sous le Global Europe doivent être validées par tous les États Membres, ce qui a quand même l'avantage de rendre le processus de validation plus participatif.</p> <p>La délégation de l'UE en RCA sera d'autre part attentive à maintenir un dialogue étroit avec les partenaires de mise en œuvre pour permettre de réagir aux différentes évolutions du contexte de la manière la plus adaptée et la plus efficace possible.</p> <p>De plus, le rôle de coordination que jouait le Fonds Bêkou sera repris dans le cadre de l'approche Équipe Europe et avec les autres acteurs clefs (Gouvernement, UN...).</p>
<p>Recommandation N°6. Il faut développer une stratégie de sortie efficace des différents projets Bêkou qui seront menés après 2021, ce qui passera nécessairement par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un dialogue politique avec les autorités centrafricaines et avec les autres partenaires techniques et financiers sur les programmes qu'ils pourraient reprendre ; - Une réflexion programmatique pour identifier comment, dans la nouvelle stratégie d'intervention de l'Union européenne en RCA, un certain nombre des acquis obtenus grâce au Fonds Bêkou dans des secteurs clés pourront être consolidés. 	<p>Le Fonds Bêkou est en train de développer une stratégie de sortie, organisée par secteur d'intervention. Elle a pour objectifs d'appuyer : (1) la consolidation des acquis des projets en cours ; (2) l'autonomisation des acteurs locaux, a fortiori des acteurs étatiques ; (3) le ciblage des interventions européennes et (4) la coordination des bailleurs notamment entre les contributeurs du Fonds.</p> <p>Une version préliminaire a été présentée aux membres du Fonds à l'occasion du comité de gestion d'avril 2022. Elle doit être enrichie des contributions des membres et des autorités centrafricaines. Il est envisagé que ce document soit ensuite proposé à l'adoption du conseil d'administration du Fonds.</p>
<p>Recommandation N°7. Il sera essentiel d'assurer à la fois l'implication forte de l'Union européenne dans certains sujets clés, dans le cadre de ses axes de focalisation (santé, sécurité alimentaire et développement rural, etc.), mais aussi un travail de plaidoyer auprès des États membres pour assurer la couverture d'autres sujets dont l'expérience du Fonds Bêkou a fait ressortir l'importance (désenclavement,</p>	<p>À travers l'instrument Global Europe, entre 2021 et 2027, l'Union européenne va s'engager sur 3 priorités dans le cadre de sa programmation « géographique » : (1) Paix, sécurité, justice et gouvernance ; (2) Développement Humain et (3) Transition verte. Pour la première période (2021-2024), une enveloppe de 172 000 000 EUR a été allouée. La RCA, au-delà de cette enveloppe nationale, pourra continuer à bénéficier</p>

<p>développement économique urbain, etc.).</p>	<p>d'autres enveloppes, via les programmes régionaux (MIP pour l'Afrique Sub-Saharienne) ou via les programmes thématiques (tels que ceux sur les droits humains et la démocratie, ou les programmes d'appui à la société civile). Les enveloppes annuelles de l'aide humanitaire (ECHO), et les allocations ponctuelles via le mécanisme de réponse rapide sont aussi à prendre en compte.</p> <p>Il importe de noter que l'Union européenne copréside aux côtés des autorités centrafricaines le comité de coordination du RCPCA ainsi que deux comités sectoriels – celui du secteur Éducation et Formation (CCSEF) et du secteur Genre et Violences Basées sur le Genre (CCSGVBG), ainsi que le groupe de travail « Biodiversité, changement climatique et environnement ».</p>
<p>Recommandation N°8. Il faut s'assurer que la durée des projets sera en accord avec les résultats escomptés, sans quoi, dans des contextes aussi complexes, beaucoup de déconvenues et d'extensions de programmes lourdes à mettre en œuvre administrativement sont à attendre. Trois ans semblent un minimum, avec des options de phases additionnelles sur la base d'évaluations des réalisations.</p>	<p>À travers la nouvelle programmation du Global Europe, l'Union Européenne continuera de mener des programmes en RCA dont la durée standard est de 5 ans.</p> <p>Ces actions pourront être complétées par des actions de plus courte durée mises en œuvre notamment à travers les enveloppes humanitaires et le mécanisme de réponse aux crises.</p>
<p>3. Recommandations ciblées sur la répliquabilité du « mode Bêkou » en dehors de la RCA</p>	
<p>Recommandation N°9. Il faudra s'assurer que les personnes et services impliqués seront bien informés de ce qui peut être considéré comme des facteurs clés du succès du Fonds Bêkou :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poursuivre le développement des outils d'agilité et de flexibilité et en systématiser la mise en place. - Développer assez vite les outils liés aux Directives de l'OCDE sur les États fragiles, et notamment la pyramide « micro-méso-macro » qui permet d'assurer les services aux populations et de renforcer l'État. - Renforcer les capacités d'auto-évaluation au sein des projets et programmes ainsi que le dialogue et l'apprentissage collectif, facilités de façon externe pour mieux gérer les risques de tension. - Considérer la qualité des ressources humaines dédiées, notamment leur connaissance du contexte et leurs capacités d'établir des relations avec une gamme large d'acteurs, dont le dialogue « Terrain / Bruxelles », comme des facteurs centraux de réussite. On notera l'importance d'avoir une unité de gestion Finances-Contrats acquise aux enjeux de la flexibilité. 	<p>Les nouvelles actions financées à travers le Programme indicatif pluriannuel pour la RCA prendront en compte ces recommandations. Plus précisément :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le nouvel instrument Global Europe est propice à l'appui aux pays fragiles potentiellement en situations de crise, d'instabilité et de conflit, et à la réponse aux défis en matière de résilience que posent les crises et chocs d'origine naturelle ou humaine. La « reproductibilité » de Bêkou pourra donc s'appuyer sur une combinaison judicieuse des 3 piliers de cet instrument : géographique, thématique, opérations de réaction rapide. - La RCA est actuellement sur la liste des pays faisant l'objet d'une déclaration de crise, ce qui permet de garantir une plus grande flexibilité et réactivité aux événements. - L'approche « micro-méso-macro » a été reprise via le nouvel instrument Global Europe pour le renforcement du système sanitaire. L'action adoptée en 2021 cible à la fois l'accès aux soins de la population (notamment les plus vulnérables) et le renforcement de la gouvernance (à travers un appui aux équipes cadres de district/région et au Ministère). In fine, il s'agit d'améliorer la soutenabilité du système.

	<ul style="list-style-type: none"> - La prise en compte des risques de conflits est favorisée par l'utilisation d'outils tels que les ateliers d'analyse des conflits, organisés par le siège et par la Délégation en début de programmation. - L'attention aux ressources humaines est essentielle pour la mise en œuvre des programmes : les recrutements récents à la Délégation pour renforcer les équipes vont dans ce sens.
<p>Recommandation N°10. Dans le cadre du nouvel outil européen (Global Europe), il importera de trouver les moyens d'assurer aux États membres et aux potentiels autres contributeurs que la contribution à une fenêtre fiduciaire dans la nouvelle « boîte à outils » peut avoir un effet bénéfique en termes de visibilité dans le pays contributeur, à Bruxelles comme sur le terrain. Il importe de faire apparaître les économies d'échelle que de tels mécanismes peuvent apporter pour des États membres qui sont intéressés par un contexte particulier, mais qui n'ont pas nécessairement les moyens d'avoir une présence complète sur le terrain.</p>	<p>Les modalités de mise en œuvre innovantes telles que les Fonds fiduciaires se sont révélées pertinentes dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, pour relever les défis émergents et donner à l'UE des moyens flexibles de s'adapter à l'évolution de contextes volatiles.</p> <p>La création de nouveaux Fonds fiduciaires reste possible dans le cadre du règlement financier 2018/1046. Toutefois, avec la nouvelle architecture des instruments de financement d'actions externes pour 2021-2027, l'UE, à travers le Global Europe a mis en place un instrument qui intègre les avantages et les leçons tirées des Fonds. Cela se concrétise à travers les « Initiatives Équipe Europe », lesquelles visent à poursuivre la collaboration rapprochée entre l'Union européenne et ses États Membres. De plus, l'utilisation combinée du programme régional Afrique subsaharienne et des programmes thématiques permettront, comme l'avait fait un fonds fiduciaire tel que Bêkou, la mise en commun et une gestion efficace des financements divers.</p>



URGENCE . REHABILITATION . DÉVELOPPEMENT

La Fontaine des Marins
26170 Plaisians - France
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35

SUIVEZ-NOUS SUR



urd@urd.org

www.urd.org