



Le premier fonds fiduciaire européen pour la République centrafricaine

Feuille de route 2016-2017

Un an après l'adoption des premiers projets du Fonds Bêkou il convient de revenir sur les motivations de sa création, de tirer de premiers enseignements sur les résultats atteints et de fixer les principales orientations que le Fonds suivra dans les années à venir.

1. Contexte

Depuis mars 2013, la République centrafricaine (RCA) traverse une crise qui a aggravé une situation économique et sociale déjà particulièrement dégradée. En effet, l'extrême pauvreté touche une forte proportion de la population et les capacités d'investissement limitées de l'administration rendent difficiles la délivrance de services essentiels à la population.

L'instabilité est récurrente. La disparité de niveau de développement entre Bangui et le reste du pays accroît le sentiment des provinces d'avoir été marginalisées économiquement, socialement et politiquement depuis des décennies. La difficulté à endiguer le cycle de violences/vengeances/représailles trouve en grande partie ses sources ici.

L'indice de développement humain (IDH) classe le pays au 185^{ème} rang sur 187 en 2014, avec 76% de la population souffrant de pauvreté multidimensionnelle¹.

2. Le Fonds Bêkou, instrument d'intervention en situation de fragilité

C'est dans ce contexte que le Fonds Bêkou a été lancé en Juillet 2014 à l'initiative de l'Union européenne et de trois de ses Etats membres - France Allemagne et Pays-Bas. Il s'agit d'élargir la palette d'outils européens de coopération au développement afin de répondre à la crise en République centrafricaine de manière rapide et flexible et pour subvenir aux besoins immédiats des populations, tout en assurant la reconstruction durable du pays.

L'Acte Constitutif du Fonds fixe les domaines d'intervention suivants :

¹Human Development Report (2014), PNUD



Sur la base de ce mandat le Fonds Bêkou a adopté 6 projets²:

- **GENRE - amélioration de la situation économique et sociale des femmes et de leurs familles**

Les femmes centrafricaines sont parmi les plus touchées par la pauvreté et 68% d'entre-elles sont analphabètes. L'index d'inégalité de genre est de 0.669, plaçant la RCA à la 138^{ème} position sur 146 pays³. Les femmes et les filles font régulièrement l'objet de violences dans leurs foyers et leurs communautés. Au niveau de la participation politique, bien que les femmes soient bien représentées au sein du gouvernement de transition, leur participation au sein du Parlement ne représente que 12,5%.

Résultats obtenus

- 15 ONG locales et 30 groupements de femmes mettent en place des activités économique et psychosociales;
- 748 personnes ont bénéficiés des formations sur les compétences entrepreneuriales et 240 ont été formées sur la réponse aux violences basées sur le genre.

- **SANTÉ - appui sectoriel santé au Plan de Transition**

L'espérance de vie à la naissance est de 50 ans contre une moyenne en Afrique subsaharienne de 57 ans⁴. Par ailleurs, le nombre de naissances assistées était de 54% en 2010 et le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans était de 139 pour 1 000 naissances en 2013, le 5^{ème} taux le plus élevé au monde⁵.

Résultats obtenus

390.000 bénéficiaires jusqu'à présent, dont:

- 272.000 consultations curatives
- 14.400 femmes enceintes
- 6.900 enfants vaccinés

² Résultats dressés à octobre 2015 pour l'ensemble de projets. 4 nouveaux projets seront présentés au Comité de Gestion le 18 Novembre 2015 – en annexe un "pipeline" indicatif de projets

³ Social Institutions and Gender Index, OCDE

⁴ Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale

⁵ Idem

- **PRESU - reconstruction économique et sociale en milieu urbain**

En 2012, près de 80% de la population centrafricaine n'avaient pas accès à des installations d'assainissement améliorées⁶ et moins de 43% des ménages de Bangui avaient accès à un système sanitaire formel, ce qui est bien au-dessus de la moyenne nationale.

Résultats obtenus :

- 1.094 ménages recrutés dans le cadre de 5 rotations THIMO (travaux à haut intensité de main d'œuvre)
- 1201 personnes ont participé aux sessions de formation et de sensibilisation communautaire

- **RÉFUGIÉS - réponse à court et moyen terme à l'afflux de réfugiés centrafricains au Cameroun**
 - phase "0" de avril à juin 2015
 - lancement officiel des activités en septembre 2015

- **SÉCURITÉ ALIMENTAIRE - appui à la production alimentaire pour la résilience**

Selon le Global Hunger Index, la population centrafricaine souffre d'un niveau de faim qualifié d'"alarmant" et le pays est classé 12^{ème} au monde en termes de malnutrition. Par ailleurs, selon l'OMS, 41% des enfants de moins de 5 ans sur la période 2007-2011, souffraient des conséquences irréversibles de la malnutrition (stunting).

Résultats obtenus :

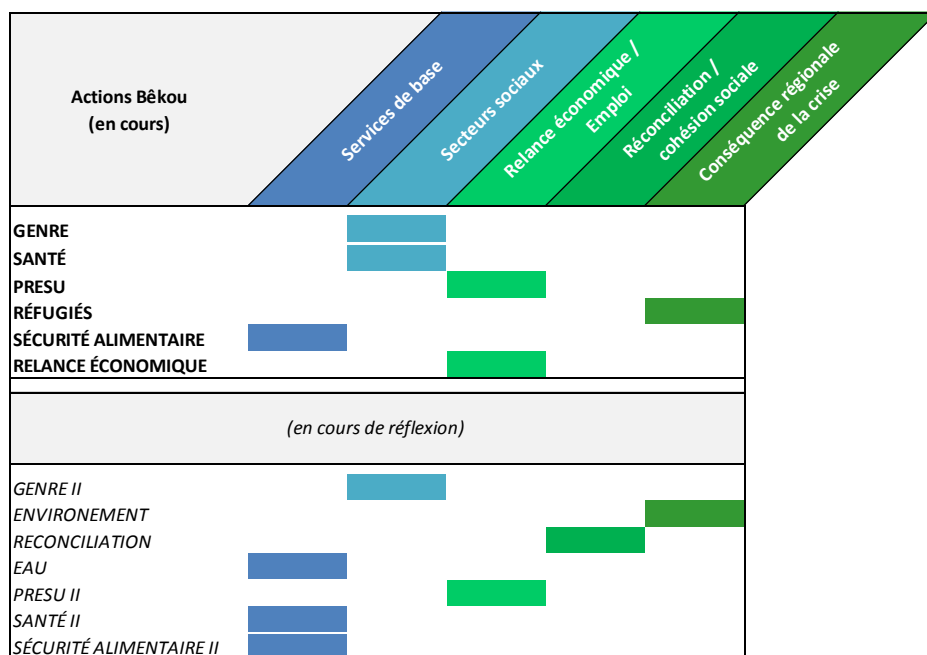
- distribution de kit de semences et outillages à 20.000 ménages
- 4.000 bénéficiaires directs du volet sylviculture

- **RELANCE ÉCONOMIQUE - autonomisation des acteurs économiques centrafricains**

En 2012, le Produit intérieur brut (PIB) moyen par habitant était inférieur de 25% à celui de 1980, et il a chuté de près de 36% au cours de l'année 2013⁷. Malgré ses potentialités, le décollage de son économie dominée par le secteur primaire (agriculture, foresterie et activités minières principalement) est entravé.

⁶ *Idem*

⁷ Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale



NB : domaine principal d'intervention

La valeur ajoutée du Fonds

✓ **Intervention adaptée au contexte de fragilité que connaît la RCA**

En concertation avec les acteurs présents sur le terrain, locaux et internationaux, le Fonds Bêkou formule des propositions concrètes et réalistes au vu du contexte volatil que connaît la République centrafricaine. Grâce au "phasage" des projets, leur profil peut être amené à évoluer durant leur mise en œuvre en fonction des contraintes et/ou des opportunités qui se présentent.

✓ **Approche transversale**

Les projets soutenus par le Fonds Bêkou assument une dimension résolument transversale, propre à l'agenda de la résilience. En effet, en dépassant une approche purement sectorielle, il permet de lancer des actions plus intégrées les unes aux autres et de créer des synergies entre les différentes activités.

Il importe par ailleurs de veiller à capitaliser sur l'esprit d'innovation qui anime le Fonds, et de continuer à soutenir les acteurs souhaitant contribuer et travailler au redressement de la RCA.

✓ **Rapidité de mise en œuvre**

Le Fonds Bêkou continuera d'assurer la même rapidité de mise en œuvre (de l'identification, la formulation, la contractualisation au lancement réel des projets), qui ont permis au Fonds Bêkou de lancer des actions sur le terrain en moins de 6 mois en moyenne, tout en exerçant un suivi rapproché de la mise en œuvre des projets en cours.

Après une première phase d'activité réussie, et l'engagement de 47 millions d'euros dans un pays doté d'une faible capacité d'absorption, un approfondissement de la mutualisation des expertises est désormais possible entre les acteurs du Fonds. Cela bénéficiera à la qualité des projets en amont de l'adoption des fiches d'action et aux modalités de leur mise en œuvre.

✓ **Approche LRRD: permettre l'articulation entre l'humanitaire et le développement**

Compte tenu des flexibilités auxquelles il peut recourir, le Fonds Bêkou tire au mieux parti des compétences, du savoir-faire et de la présence des acteurs de l'humanitaire et du développement afin de construire des programmes à la frontière des deux métiers. Ceci permet d'une part d'intervenir dans un environnement où les outils classiques du développement ne peuvent opérer avec toute leur efficacité, et d'autre part de venir immédiatement en aide aux populations tout en renforçant les capacités des autorités centrafricaines, et créant ainsi les conditions d'un développement de long terme. Ceci devrait passer par une plus grande interaction entre les acteurs des "cluster" humanitaires et des structures de coordination de l'aide au développement.

Il conviendra ainsi de trouver une meilleure complémentarité entre activités purement humanitaires et d'urgence avec celles relevant de la résilience et du relèvement et surtout assurer, lorsque cela est possible et se justifie, une reprise par Bêkou de la suite de ces activités. Le lancement par exemple des activités de santé à Ndele, à la demande des autorités nationales sur un terrain particulièrement difficile, illustre parfaitement cette logique.

3. Les principaux déterminants de l'intervention du Fonds Bêkou sur le terrain

Un peu plus de un an après le lancement du Fonds, un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés en particulier en ce qui concerne l'environnement dans lequel le Fonds intervient.

Un environnement fragile et incertain

Toutes les caractéristiques propres aux pays en situation de fragilité⁸ se retrouvent en RCA. Qu'il s'agisse de géographie (enclavement et gaspillage des ressources naturelles), de divisions communautaires (populations composites), d'héritage historique (héritage colonial et postcolonial prégnants), d'environnement institutionnel, de stratégies de maintien ou d'accès au pouvoir extraconstitutionnel, d'une société civile particulièrement faible, tous ces facteurs de fragilité traversent le pays. Par ailleurs, le chemin vers le retour à l'ordre constitutionnel se heurte à des tentatives de déstabilisation qui trouvent d'autant plus facilement écho auprès de certaines franges de la population qu'elles sont confrontées à l'absence quasi-totale de perspectives à court et moyen terme.

Cette fragilité s'est illustrée par les violences perpétrées à la fin du mois de septembre 2015 et se traduit aujourd'hui par la nervosité extrême de la population face à la volatilité de la situation sécuritaire. En l'espace de deux semaines, la trajectoire vertueuse qui s'est dégagée depuis l'été 2014 jusqu'au Forum de Bangui a connu un coup d'arrêt notamment sur le plan sécuritaire et humanitaire. Ces événements ont de plus affaibli la capacité du gouvernement à mettre en œuvre ses diverses priorités de relèvement et de développement.

⁸ S. Kaplan M. Freeman, *Inclusive Transitions Framework*, (2015) Institute for Integrated Transition

Une stratégie de sortie de crise qui se doit multidimensionnelle

Les principales causes profondes de fragilité et immédiates de la crise étant identifiées, il convient d'apporter - avec des moyens limités et dans un environnement difficile - une réponse multidimensionnelle afin de traiter en même temps des problématiques complexes et qui s'interpénètrent:

- consolidation et re-légitimation des institutions publiques;
- rétablissement du dialogue intercommunautaire et soutien à la cohésion sociale;
- participation à l'émergence de conventions sociales intercommunautaires à travers le renforcement des capacités de dialogue et de négociation des autorités traditionnelles⁹;
- établissement d'un contrat social au sein duquel les principales composantes de la société civile et des populations se reconnaîtraient, avec une attention particulière sur le rôle des femmes dans le processus de stabilisation;
- réponse aux besoins immédiats de la population : sécurité, services de base;
- création d'opportunités de formation et d'emploi en particulier pour les jeunes.

La nature particulière des acteurs du développement actifs en RCA

La RCA s'est toujours caractérisée par une présence limitée de donateurs et d'acteurs du développement ("pays orphelin de l'aide"). S'agissant des acteurs publics européens, seuls l'Union européenne et la France disposent d'implantations permanentes dans le pays. Les autres acteurs significatifs de développement sont la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement.

En revanche un nombre significatif d'acteurs de l'urgence et de la résilience est présent. Un enjeu important réside dans la capacité et la volonté des donateurs à assurer la meilleure transition entre les actions d'urgence, celles relatives à la résilience, et des activités structurantes relevant d'une approche développement. Une transition (ou une capacité de coexistence coordonnée) doit être assurée à la fois dans le passage des activités d'urgence vers des programmes de développement (et partant à travers le maintien des acteurs de l'urgence jusqu'à la montée en puissance des programmes de développement), et dans les activités d'urgence qui doivent contenir des éléments relevant du développement.

4. Que faut-il en conclure pour les actions à venir du Fonds Bêkou?

Orientation à 24 mois

En dépit (ou en raison) de l'incertitude pesant sur la stabilité du pays, il convient de baser les orientations du Fonds sur les prochains 18 à 24 mois sur le postulat que le contexte est amené à rester durablement volatil. Une clause de rendez-vous, quelques mois après la prise de fonction des autorités issues des élections, afin d'actualiser cette Feuille de route pourrait être indiquée.

⁹ <http://www.fragilestates.org/2013/01/16/social-covenants-the-missing-ingredient-in-state-building-efforts/>

Domaines d'intervention

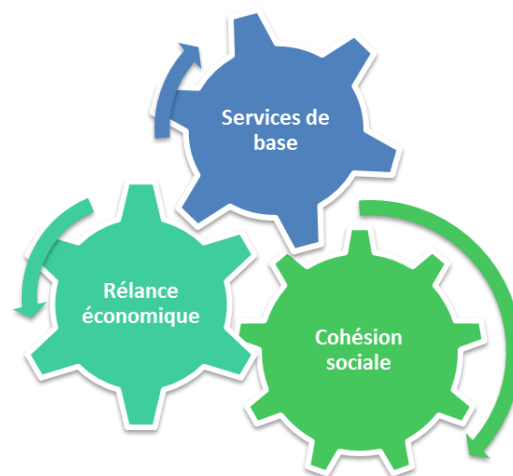
En prenant en compte les projets déjà mis en place et la nécessité de capitaliser sur leurs résultats, il conviendra de se concentrer sur domaines d'intervention qui sont le cœur de cible de la résilience. Au sein de ces domaines d'intervention, le Fonds veillera tout particulièrement à doter les acteurs centrafricains des moyens de jouer un rôle actif, dans un esprit de transition vers le développement :

- assurer la poursuite des activités répondant aux besoins immédiats des populations, en particulier en matière de services de base et sociaux, afin de ne pas perdre le bénéfice des premiers projets; lancer des activités propres à renforcer les conditions de la cohésion sociale et de la réconciliation plus généralement, assises à la fois sur des initiatives locales/communautaires et sur des actions à visibilité/ambition nationale;
- soutenir des initiatives destinées à ouvrir des opportunités d'emploi à la jeunesse centrafricaine et aux femmes, y compris en agissant sur les facteurs limitant, en amont, la création d'emplois, la formation professionnelle, l'accès aux financements de projets, etc.
- renforcer au sein de ces activités les composantes propres à assurer une transition vers des activités de développement.

Consolider les résultats des activités déjà lancées

Les activités du Fonds répondent aux besoins immédiats des populations et visent à leur donner, ainsi qu'aux instances publiques du pays, les moyens de répondre à leurs aspirations individuelles et collectives.

Dans ce cadre, parmi les principaux acquis du Fonds figurent la reprise d'un certain nombre de services de base à Bangui et dans plusieurs localités de provinces ainsi que le lancement d'une dynamique, importante en nature bien que modeste en volume, de relance du dialogue entre communautés pour renforcer la cohésion sociale.

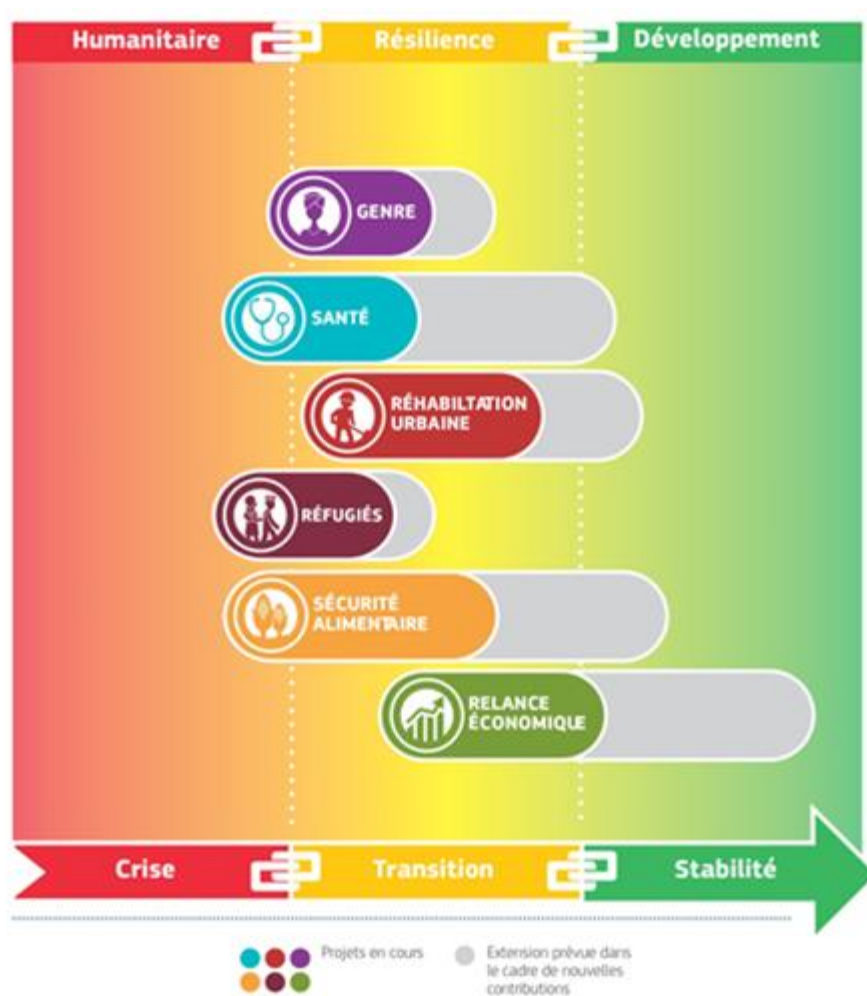


Dans le cadre de la délivrance de ces services, le Fonds s'est attaché à soutenir une approche « résilience » de nature à poser les bases d'actions plus structurantes lorsque cela s'avérerait possible : dans le domaine de la santé en particulier cette approche s'est révélée particulièrement pertinente et payante notamment à la lumière de la réouverture rapide des centres de santé qui ont été affectés par les violences de fin septembre 2015 grâce au renforcement des « districts de santé ». Par ailleurs, des actions de renforcement des capacités des administrations compétentes dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage, servent également une ambition de relèvement qui va au-delà de la seule distribution de semences et de vaccins pour le cheptel.

C'est dans cette logique également que s'inscrivent les composantes « activités génératrices de revenus » incluses dans plusieurs projets, outre le projet spécifique dédié à la « relance économique » dont le principal objet est de donner les moyens aux petits entrepreneurs de (re)lancer une activité créatrice de croissance, de richesse et d'emplois.

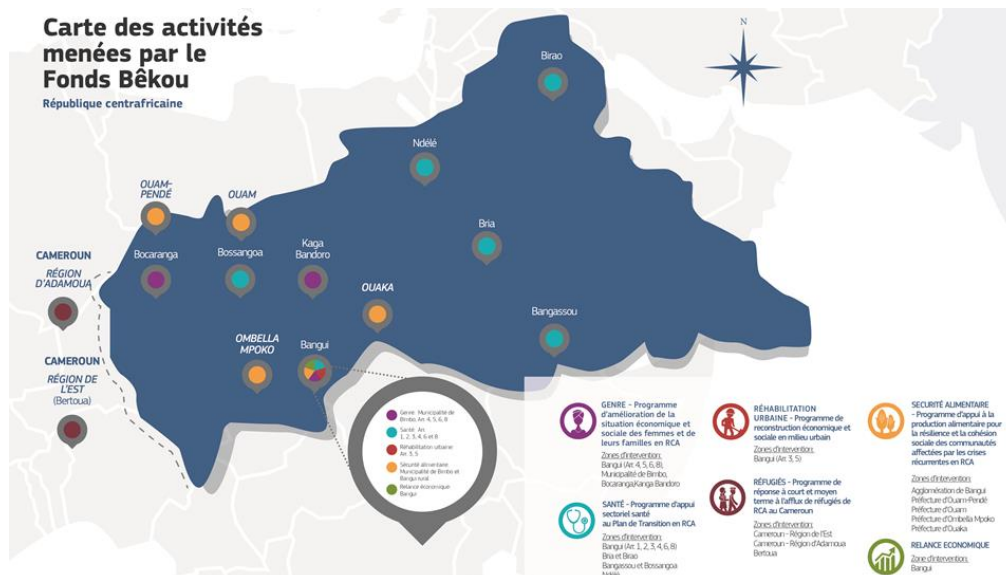
Les principaux résultats obtenus sur le terrain - l'impact obtenu, les capacités créées, le savoir-faire dégagé, la présence sur le terrain assurée - doivent donc être consolidés.

Le schéma ci-après illustre le spectre couvert par les activités du Fonds, allant de la post-urgence, de la résilience et la transition vers le développement. Divers aspects peuvent être couverts au sein d'un même projet dont le centre de gravité varie en fonction du secteur concerné et de la fragilité du terrain dans lequel se développe l'action.



Étendre la couverture géographique

Depuis le début, le Fonds s'est efforcé d'assurer la plus grande couverture géographique possible dans les limites opérationnelles posées par le contexte sécuritaire. C'est donc dans la poursuite de cet objectif que le Fonds Bêkou continuera à élargir la couverture géographique de ses actions en RCA, mais aussi dans ses pays limitrophes, en réponse aux conséquences régionales de la crise.



Maintenir un engagement régional

Bien que le cœur de son portefeuille soit ancré en Centrafrique, le Fonds Bêkou veillera à maintenir un engagement au niveau régional. Cela se justifie notamment par le poids des communautés réfugiées dans les pays voisins et leur place dans un processus de réconciliation qui ne saurait se faire sans leur participation.

Conclusion

Avec un recul de plus d'une année sur le fonctionnement du Fonds, l'évaluation est résolument positive :

- La rapidité avec laquelle la première phase des activités a été lancée doit être notée, dans un contexte difficile;
- Les premiers résultats des projets sont particulièrement encourageants en matière d'impact;
- La synergie entre les différentes parties prenantes au Fonds s'est accrue et des demandes/besoins de plus grande mutualisation révèlent la valeur-ajoutée du dispositif dans un contexte où l'expertise est rare.

La trajectoire prise par la Centrafrique, y compris dans sa progression vers la normalisation institutionnelle, montre que les besoins en matière de relèvement et de développement ne vont cesser de croître. Cela est vrai tant pour la vie quotidienne et les besoins immédiats des populations que pour la reconstitution des capacités administratives à Bangui et dans les provinces.

Les activités du Fonds Bêkou ne couvrent qu'une infime partie de ces besoins. Il n'en demeure pas moins que le Fonds joue un rôle pivot dans cette phase de transition du pays. L'un des effets des projets en cours de mise en œuvre sera certainement d'ouvrir la voie ou de rendre possible de nouvelles actions plus structurantes, sur une durée potentiellement plus longue, et avec des financements plus importants.

La capacité de la communauté internationale à répondre à ces deux derniers défis, celui de la présence durable et celui du financement des activités plus structurantes, est un enjeu majeur.