



Empowered lives.
Resilient nations.

ÉVALUATION MI-PARCOURS DU PROJET CONJOINT D'APPUI À LA LUTTE CONTRE LES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME ET À LA RELANCE DE LA JUSTICE EN CENTRAFRIQUE (PCJS)

Évaluation conduite pour le compte de :
Programme des Nations-Unies pour le Développement
Avenue de l'Indépendance
BP 872 Bangui — Centrafrique

RAPPORT FINAL D'ÉVALUATION MI-PARCOURS

(Version finale_30 novembre 2017)

Évaluateurs :

Me Isabeau Vilandré (Canada) (Expert Justice et Chef d'équipe de la mission d'évaluation)
Dominique Lapprand (France) (Expert sécurité)
Mbatoubé Luther (Centrafrique) (Expert national suivi-évaluation)

1 TABLE DES MATIÈRES

1	TABLE DES MATIÈRES.....	2
2	REMERCIEMENTS	7
3	LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	8
4	RÉSUMÉ EXÉCUTIF.....	9
4.1	UN CONTEXTE INITIAL PARTICULIER ET DÉTERMINANT	10
4.2	DES RÉALISATIONS INCONTESTABLES.....	11
4.3	UNE MISE EN ŒUVRE PERFECTIBLE	12
4.4	LES CORRECTIFS ET AJUSTEMENTS POSSIBLES.....	13
5	SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....	15
5.1	CONDUITE GÉNÉRALE DU PROJET	15
5.2	SECTEUR JUSTICE	16
5.3	SECTEUR SÉCURITÉ.....	18
6	OBJECTIFS ET PRODUITS ATTENDUS DE L'ÉVALUATION	19
6.1	OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	19
6.2	RÉSULTATS ATTENDUS DE L'ÉVALUATION.....	19
6.3	QUESTIONS CLÉS DE L'ÉVALUATION	20
6.4	APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉVALUATION	21
7	DESCRIPTION DU PROJET PCJS.....	23
7.1	APERÇU SUR LE CONTENU DU PROJET	25
7.1.1	<i>Objectif général du Projet conjoint :</i>	<i>25</i>
7.1.2	<i>LE CONTEXTE GÉNÉRAL AYANT MENÉ AU PROJET CONJOINT.....</i>	<i>26</i>
7.1.3	<i>Programme Indicatif National (PIN) 2014-2020.....</i>	<i>28</i>
7.1.4	<i>Le contexte historique de l'avènement du PCJS :.....</i>	<i>31</i>

7.1.5	<i>Contraintes et contexte de la RCA au moment du déploiement des ressources du PCJS</i>	32
7.1.6	<i>Le contexte actuel du PJCS :</i>	32
7.1.7	<i>Contexte et origine du Projet conjoint (PCJS) à l'intérieur du mécanisme GFP</i>	33
7.2	LES OBJECTIFS DU PROJET CONJOINT PCJS	40
7.3	LES RÉSULTATS ATTENDUS, PRODUITS ET ACTIVITÉS DU PROJET	41
7.4	LES PRINCIPAUX PARTENAIRES ET BÉNÉFICIAIRES DU PROJET	43
8	RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DES PERFORMANCES DU PROJET À MI-PARCOURS	46
8.1	PRÉAMBULE AUX RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION :	46
8.2	COMPTE RENDU DES ENTRETIENS MENÉS DURANT L'ÉVALUATION MI-PARCOURS	47
8.2.1	<i>Rencontres externes</i>	47
8.2.2	<i>Rencontre avec l'équipe pays du PCJS</i>	48
8.3	PERTINENCE DU PCJS	50
8.4	EFFICACITÉ DU PCJS	56
8.4.1	<i>Efficacité du projet (appréciation du niveau d'atteinte des résultats)</i>	56
8.4.2	<i>Efficacité du projet (appréciation du niveau du but et des objectifs généraux du projet)</i>	57
8.4.3	<i>Structure du projet et ressources humaines du PCJS</i>	58
8.4.4	<i>Méthodologie de mise en œuvre utilisée par le PCJS</i>	60
8.4.5	<i>Résultats obtenus par le PCJS</i>	61
8.4.6	<i>Articulation Justice-Sécurité</i>	62
8.4.7	<i>Articulation PNUD-MINUSCA</i>	63
8.5	EFFICIENCE DU PCJS	67
8.5.1	<i>Efficacité du projet (appréciation coût-efficacité)</i>	67
8.5.2	<i>Évaluation budgétaire du PCJS</i>	70

8.6	EFFET DU PROJET PCJS SUR LES BÉNÉFICIAIRES CIBLES	71
8.6.1	<i>Effet du projet sur les bénéficiaires (Impact institutionnel)</i>	<i>71</i>
8.6.2	<i>Effet du projet sur les bénéficiaires (Impact organisationnel)</i>	<i>75</i>
8.7	DURABILITÉ DES ACQUIS DU PROJET	76
8.7.1	<i>Durabilité institutionnelle.....</i>	<i>76</i>
8.7.2	<i>Durabilité matérielle (organisationnelle).....</i>	<i>77</i>
8.8	SUIVI-ÉVALUATION DU PROJET.....	79
8.8.1	<i>Évaluation de la mise en œuvre du Suivi et évaluation</i>	<i>79</i>
8.8.2	<i>Méthodologie opérationnelle utilisée pour la définition des activités et pour le rapportage sur les résultats.....</i>	<i>79</i>
8.8.3	<i>Évaluation de la capacité du PNUD et du Projet à répondre aux besoins d'assistance du pays.....</i>	<i>80</i>
8.8.4	<i>Promouvoir l'appropriation nationale dans le contexte du PCJS pour répondre aux besoins de la RCA.....</i>	<i>82</i>
8.8.5	<i>Problématiques particulières d'intervention dans le champ de la chaîne pénale .</i>	<i>84</i>
9	RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION GESTION	89
9.1	GOUVERNANCE DU PROJET	89
9.1.1	<i>Stratégie de partenariat SNU, relations avec le bénéficiaire et arrangements institutionnels</i>	<i>91</i>
9.1.2	<i>Évaluation du cadre institutionnel, de la qualité de la stratégie de partenariat existante et du processus de gestion du projet.....</i>	<i>92</i>
9.1.3	<i>Planification du projet dans le contexte du Global Focal Point (GFP).....</i>	<i>93</i>
9.1.4	<i>Concertation hors SNU, UE et bailleurs.....</i>	<i>95</i>
9.1.5	<i>Communication du PCJS avec les partenaires et citoyens.....</i>	<i>96</i>
9.2	DÉVELOPPEMENT DU PRINCIPE D'UNE JUSTICE DE PREMIÈRE LIGNE DANS LES AXES DU PCJS	97
9.3	LE DÉVELOPPEMENT D'UNE VÉRITABLE APPROCHE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN RCA	100

9.3.1	<i>Qu'est-ce que la justice transitionnelle, un rappel des concepts : la solution de la RCA à mettre en œuvre.</i>	100
10	CONCLUSION	109
10.1	CONSTATATIONS ET OBSERVATION IMPORTANTES :	109
10.1.1	<i>Formation des magistrats</i>	111
10.1.2	<i>Pour le travail avec L'ENAM</i>	112
10.1.3	<i>En ce qui concerne le Barreau et les avocats dans le secteur pénitentiaire</i>	112
10.1.4	<i>En ce qui concerne l'apport de l'Université et autres formateurs potentiels.</i>	113
10.1.5	<i>En ce qui concerne la Police et la Gendarmerie</i>	113
10.2	REVALORISATION DE L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE	114
10.2.1	<i>Planification et rapportage</i>	114
10.2.2	<i>Renforcement du processus d'appropriation nationale</i>	115
10.2.3	<i>Inclusion des OSC et média dans le processus d'appropriation nationale</i>	118
11	RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'ÉVALUATION DU PCJS	119
11.1.1	<i>La gestion des ressources de l'équipe pays</i>	119
11.1.2	<i>Les outils à la planification d'un projet et les ajustements périodiques par la GAR</i>	119
11.1.3	<i>Au chapitre de la Gouvernance du PCJS</i>	123
11.1.4	<i>Au chapitre de la communication</i>	123
11.2	RECOMMANDATIONS DU SECTEUR DE SÉCURITÉ	123
11.2.1	<i>Reprendre une approche systémique</i>	124
11.2.2	<i>Poursuivre le développement des capacités opérationnelles des FSI</i>	124
11.2.3	<i>Préserver la dynamique communautaire</i>	124
11.2.4	<i>S'engager dans la constitution de capacités nationales administratives</i>	125
11.3	PROPOSITIONS POUR UNE JUSTICE TRANSITIONNELLE AU TRAVERS DU PCJS	125
12	ANNEXES	131

12.1 ANNEXES RAPPORT	131
12.2 ANNEXE GAR :	131

2 REMERCIEMENTS

La présente évaluation à mi-parcours a été réalisée dans un contexte marqué par un programme et un agenda très denses afin de pouvoir rencontrer les partenaires impliqués dans la mise en œuvre du projet en un très court laps de temps. N'eût été l'appui et de la bonne volonté de l'équipe pays, cette évaluation aurait été encore plus complexe.

C'est pourquoi l'équipe d'évaluateurs tient à particulièrement remercier le Directeur pays du PNUD, M. Aboubacar Koulibaly. L'équipe adresse également ses remerciements à M. Martin Bourgeault, Mmes Natasha Van Rijn, Hanan Talbi, M. Antoine S. Misset, Frederick Lamy, Sofiène Basha, Philippe Lasmel, Mme Gisèle Samura, ainsi qu'aux chauffeurs, pour leur gentillesse, leurs disponibilités et leurs appuis techniques sans faille et sans lesquels cet exercice n'aurait pu aboutir.

Les remerciements de l'équipe d'évaluateurs vont également à l'endroit de toutes les parties prenantes, en particulier les personnes rencontrées lors des entretiens trop nombreux à énumérer ici (voir Annexe 2 — Liste des entretiens).

Enfin, l'équipe remercie toutes les personnes-ressources qui ont de près ou de loin contribué à l'atteinte des objectifs et produits attendus de cette évaluation en mettant à la disposition de l'équipe d'évaluateurs des informations et données lors des différentes rencontres réalisées.

3 LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Secteur Justice et gestion du projet :

AJ	Assistance judiciaire/Accès à la justice
APJ	Agent de police judiciaire
BINUCA	Opérations des Nations Unies en République Centrafricaine
CA	Cour d'Appel
CJ	Clinique juridique
CME	Commission mixte d'enquête
CP	Coordination du projet
CPR	Prévention de conflits et relèvement (Conflict Prevention and Recovery)
CSEI	Cellule spéciale d'enquêtes et d'instruction
CTP	Conseiller Technique Principal
DH	Droits de l'Homme
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
GAR	Gestion axée sur les résultats
GFP	Point Focal Global des Nations Unies ROL pour la police, justice et les prisons dans les pays en crise
HHI	Harvard Humanitarian Initiative
INL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs
JT	Justice transitionnelle
KMCS	Knowledge Management and Communication Strategy (KMCS)
M&E	Monitoring and évaluation
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations Unies en RCA
ONG	Organisation non gouvernementale
OMP	Opération de Mission de Paix
OPJ	Officier de police judiciaire, policier doté par le CPP de pouvoirs étendus
PCJS	Projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la justice en centrafricaine (PCJS)
PANPEEG	Plan d'Action de la politique nationale de Promotion de l'Égalité et de l'Équité
PGA	Prime globale d'alimentation
PIN	Plan indicatif national (de développement)
PJ	Police judiciaire
PNPEEG	Politique nationale de promotion de l'Égalité et de l'Équité
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRED	Projet de Renforcement de l'État de Droit
PRJRC	Programme Décennal de Réforme de la Justice en République Centrafricaine
PTF	Partenaires techniques et financiers
RESEJEP	Projet européen de réhabilitation des secteurs de la Justice et de la Police
RCA	République Centrafricaine

SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle (Ambassade de France)
SIGJ	Système informatique de gestion judiciaire
SNU	Système des Nations Unies
TGI	Tribunal de Grande Instance
UE	Union européenne
VBG	Violences basées sur le genre
VBGS	Violences basées sur le genre et le sexe
VS	Violences sexuelles

Secteur Sécurité

COC :	Centre opérationnel commun
CCC :	Centre de commandement et de coordination
CLS	Comité local de sécurité
CP :	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
EFSI :	École des Forces de Sécurité intérieure
DGGN :	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN :	Direction générale de la Police nationale
FACA :	Forces armées de Centre Afrique
FDS :	Forces de défense et de sécurité
FSI :	Forces de Sécurité intérieure
GAV :	Garde à vue (statut de la personne interpellée avant présentation à la Justice)
GRH :	Gestion des ressources humaines
HF :	Haute fréquence (système radiocommunication
IGGN :	Inspection générale de la Gendarmerie nationale
IGPN :	Inspection générale de la Police nationale
IPO:	International police officer (officier de police UNPOL employé isolément)
IPU :	International police Unit (unité constituée de police UNPOL)
OSC ;	Organisation de la Société Civile
PNS :	Plan National de Sécurité
RCPCA :	Relèvement et Consolidation de la Paix en Centre Afrique
RSS	Réforme du Secteur de Sécurité
UNMAS :	UN Mine action service [service de déminage des Nations Unies]
UNPOL :	UN POLICE (force de police des Nations Unies au sein de la MINUSCA)

4 RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Note préliminaire : Les évaluateurs pour fins de clarté et de simplification ont décidé de nommer le « Projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits humains et à la relance de la Justice en Centrafrique » le « Projet conjoint Justice et Sécurité « le (PCJS) »

dans ce rapport. Cette appellation du projet conjoint permettra de mieux identifier et qualifier la nature du projet tout au long du rapport.

Les évaluateurs ont reconstitué la description structure du projet à partir du document Projet Conjoint initial, car une description simplifiée et claire n'existait pas au moment de la préparation et de la conduite de l'évaluation, un document synthèse a été préparé par les évaluateurs pour résumer le projet pour fins de clarté (**voir Annexe 1 — Description synthétique du PCJS**). Nous invitons le lecteur à lire ce document synthèse au début de la lecture du présent rapport d'évaluation pour une meilleure compréhension.

Le projet conjoint Justice Sécurité (PCJS) porté par le PNUD, la MINUSCA et ONUFEMMES, qui fait l'objet de la présente évaluation, constitue une innovation par sa nature même. Le PCJS fait partie de ces nouveaux projets liés au processus de mise en commun des ressources financières et techniques pour répondre adéquatement aux situations urgentes et de crise qui requièrent une mise en commun de la coordination et du savoir-faire du SNU pour le relèvement rapide de l'État de droit au travers du mécanisme nouveau et en développement qu'est le Global Focal Point (GFP). Ce mécanisme issu du Système des Nations Unies (SNU) est étroitement associé à la mise sur pied d'une mission relevant du département des opérations de maintien de la paix (OMP-DPKO) du siège de l'organisation et la coordination avec bureau pays d'une agence, en l'occurrence le PNUD. Les conditions difficiles dans lesquelles le PCJS a été défini et mis en œuvre rendent l'évaluation particulièrement instructive pour en faire un modèle transposable et qui peut être élargi pour être encore plus efficace pour répondre aux crises actuelles et futures. Ceci peut être fait si les leçons apprises du déploiement et de la mise en œuvre du PCJS sont examinées, analysées et intégrées dans les actions futures du PCJS et du GFP. Les résultats de l'évaluation peuvent servir de base substantielle pour optimiser les modes d'intervention communs du SNU dans les domaines judiciaire et sécuritaire dans des situations de crise.

4.1 UN CONTEXTE INITIAL PARTICULIER ET DÉTERMINANT

En termes de contexte, la définition du projet intervient en période de sortie de crise (2013-14) en RCA après une longue période de dégradation (2005-12) ; la mise en œuvre du PCJS s'inscrit dans le cadre de l'intervention internationale et du redressement national, même si de vastes parties du territoire échappent à toute action. Sur le plan de l'organisation et de la réforme judiciaire, le PCJS bénéficie d'une conjoncture favorable pour aider à solutionner plusieurs aspects systémiques des crises requérantes en RCA si l'alignement sur la planification nationale et les préceptes de l'appropriation nationale de sa gestion et de ses opérations sont bien appliqués. Le PCJS bénéficie de l'existence d'une démarche antérieure à la venue de l'OMP en matière de réforme judiciaire entreprise par les autorités nationales en 2007 (États généraux de la Justice) et en 2010 (plan de réforme), largement intégrée dans le Plan d'urgence (PU) pour la justice en 2014 et a jeté les bases d'une dynamique de reconstruction de l'appareil judiciaire. En parallèle, le PNUD en RCA s'est engagé dans la réalisation de nombreuses activités qui lui donnent une bonne connaissance de la situation et le font reconnaître des acteurs nationaux.

C'est sur cette base que s'est mise en place de mi 2013 à fin 2014 la dynamique de la définition et du lancement du PCJS. Le trait essentiel est que dès le départ le SNU s'attaque directement aux défis à relever pour aider la RCA à sortir de la crise de justice, mais surtout l'aspect sécuritaire. L'unité d'action au travers le PCJS voulue par les dirigeants new-yorkais (DPKO et PNUD) a permis à toute la famille onusienne d'être mobilisée dans le cadre du point focal global (GFP) autour de ce qui va être le tandem moteur (DPKO-MINUSCA/PNUD) de la démarche. Après une année de travail, c'est en juillet 2014 à travers l'engagement à Bangui de deux experts, DPKO et PNUD, que le projet est finalisé.

Dès sa naissance le projet est de nature conjointe. Cette marque est reflétée dans son mode de gouvernance désiré et de conduite et l'équipe projet est installée dans les locaux du bureau pays PNUD. Ces derniers peuvent être vus agissant comme un secrétariat exécutif gérant et coordonnant les ressources, veillant à la coordination et assurant la mise en œuvre de décisions prises en commun. Dans la réalisation des activités, trois années après le lancement du projet la nature conjointe des opérations, cette façon de faire continue de s'imposer comme pertinente tout comme l'accent Justice et Sécurité. Cependant, la situation d'urgence et le mode de réponse rapide ont parfois occulté les différences d'approche que les deux partenaires principaux ont du projet et de son mode opératoire. Ceci a un effet sur la performance du projet, ces derniers auraient pu avoir un impact systémique, sur l'État de la RCA, plus fort si la coordination avait été plus structurée, plus stratégique et définie autour d'une stratégie d'appropriation nationale spécifique et d'une définition de la Justice transitionnelle possible en RCA plus claire. De même, les bases définies initialement pour le PCJS conduisent à des interrogations et des remises en cause interprétées différemment par ces mêmes partenaires ; ceci est causé, en partie, par le manque d'outils de planification de suivi, de rapportage et de mise en œuvre lié à une gestion axée sur les résultats (GAR) qui aurait permis d'avoir un langage commun entre le SNU et les partenaires nationaux. Le choix sémantique de voir certains des acteurs clés désignés, au départ, comme des bénéficiaires plutôt que de véritables partenaires de la justice et de la sécurité est à revoir pour rehausser le sentiment d'appropriation nationale, la pérennité et la durabilité des actions du PCJS dans le futur.

4.2 DES RÉALISATIONS INCONTESTABLES

L'examen des résultats obtenus montre que le projet a généralement atteint ses objectifs, même si le déficit sécuritaire qui prévaut a limité l'intervention à Bangui et à quelques autres sites, la majeure partie du pays échappant à tout réel contrôle. Sur le plan de la Justice, le projet a permis à une certaine partie de la chaîne pénale de recommencer à fonctionner, même de façon limitée. Il a redonné à l'organisation judiciaire et au dispositif pénitentier des capacités élémentaires au plan des infrastructures, des équipements et de la formation. Sur le plan de la sécurité, il a permis le recensement des personnels de la police et de la gendarmerie, jetant ainsi l'embryon d'une gestion des ressources humaines ; il a donné à ces forces de sécurité intérieure les équipements et les infrastructures indispensables pour exister et répondre aux besoins de la population. Enfin, de façon plus horizontale dans les actions pour répondre aux violences faites au genre et pour développer les capacités de régulation communautaire, il a respectivement permis la création d'un service spécialisé

(UMMIR) et a permis d'initier une dynamique communautaire autour des conseils locaux de sécurité (CLS).

Les réalisations du PCJS répondent objectivement et correctement aux cinq critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et à un degré moindre de pérennité qui ont guidé l'évaluation. La pertinence du projet s'impose par rapport aux besoins, aux orientations nationales, au plan indicatif national et plus spécifiquement au plan national de sécurité et au plan national de développement de la Justice. Cette pertinence s'impose aussi en regard de la nécessaire continuité par rapport aux actions passées et de la cohérence de l'action du SNU. L'efficacité se traduit par la capacité du projet à délivrer l'assistance demandée de la façon appropriée en temps et en lieu nécessaires, ceci plus en mode réponse que par la planification cependant. Son efficience, qui doit beaucoup aux ressources humaines fournies par le PNUD et la MINUSCA, présente un rapport de résultats obtenus/ressources consacrées assez satisfaisant, dans les circonstances, mais qui a été insuffisant en raison d'un manque chronique de personnel et de locaux peu adéquats pour un conduire un projet aussi important et ambitieux. Ceci a eu pour effet d'imposer un fardeau de travail trop imposant aux personnes qui y ont collaboré et travaillé, notamment en l'absence d'outils adaptés basés sur la GAR. Enfin l'impact du PCJS pourra, à terme, être assuré par le changement et la perception de changement que les bénéficiaires retirent des objectifs et activités du projet si une stratégie d'appropriation nationale et de Justice transitionnelle (JT) est mise en œuvre pour maximiser leurs apports en fonction d'une GAR mieux définie. L'impact du PCJS a un réel potentiel de dépasser les cadres institutionnels centraux et toucher la société civile (OSC) et les acteurs locaux à travers les CLS si la stratégie de déploiement de la justice et de la sécurité fait bon usage de leur présence dans le cadre de la définition de la Justice transitionnelle actuellement en développement en RCA, et ce, particulièrement dans le contexte de la mise sur pied de la Cour Pénale Spéciale (CPS).

La durabilité du projet est plus balancée en termes de résultats. Les acteurs clés centrafricains qui ont été en contact du projet, ont reçu une formation, ont été initiés à une méthode de travail et en conserveront un bénéfice mobilisable, cependant le bassin peut être élargi et les méthodes pour le faire renforcées. Cependant, sur le plan des équipements, au-delà de l'amélioration d'une capacité opérationnelle immédiate, la faiblesse des soutiens nationaux et le vieillissement des infrastructures de justice et de sécurité accélérées liés aux circonstances peuvent remettre en cause la durabilité des réalisations. De même, la faiblesse de l'appropriation nationale évoquée ci-après augure défavorablement actuellement de cette durabilité.

4.3 UNE MISE EN ŒUVRE PERFECTIBLE

C'est dans sa mise en œuvre que le projet au terme d'une période de trois années soulève le plus d'interrogations. La revue de celles-ci est une opportunité pour améliorer la gouvernance et la gestion du projet conduisant à plus d'appropriation locale et à travers celle-ci à une réelle durabilité.

Tout d'abord sur le plan de la gouvernance générale, guidée par le souci de réalisations rapides, le projet n'a pas construit une chaîne intégrée de gestion opérationnelle à la conduite

stratégique de ses actions en concert avec la partie nationale. Les vacances dans la fonction de chef de projet et l'implication insuffisante du comité technique dans la préparation, la planification, le suivi et le rapportage des travaux du comité de pilotage ont conduit à reléguer les cadres nationaux partenaires clés freinant ainsi la nécessaire appropriation nationale. Cette faiblesse s'est accentuée en l'absence d'actions spécifiques de formation de ces cadres afin d'accroître leur capacité d'absorption et en l'absence d'une véritable communication du projet sur ses objectifs, ses activités et ses réalisations, vers tous les niveaux de bénéficiaires y compris jusqu'au citoyen.

Ensuite, le projet a souffert d'un rapportage insuffisant. Cette faiblesse a été notée par le principal bailleur qui s'est senti parfois tenu dans une ignorance partielle faute de rapports qualitatifs suffisants et périodiques. Le rapportage déficient prive également le projet lui-même de la connaissance situationnelle qui lui permettrait d'être efficace et réactif pour atteindre ses objectifs premiers. Ceci est sans doute en partie une cause de l'incapacité du comité technique à jouer pleinement son rôle. Les vacances de personne occupants des fonctions stratégiques particulièrement dans les fonctions de chef de projet et de certains personnels pendant l'exécution du projet n'ont pas facilité les choses.

Enfin, au sein du SNU, l'esprit GFP s'il a survécu au plan formel, il a souffert de mode de fonctionnement trop peu défini et parfois des priorités non alignées de la MINUSCA et des impératifs liés à l'OMP. Le projet n'a cependant pas souffert d'un déficit relationnel avec la MINUSCA. Le partage d'information, la coopération restent de mise et c'est un point positif qui doit être préservé. Par contre pour la MINUSCA, le PCJS n'apparaît pas encore comme un mode opérationnel unique ou comme une ligne de fonctionnement transversale au sein de la MINUSCA appelant dans chacun des silos de celle-ci une réponse spécifique et coordonnée pour assurer l'efficacité et la performance. L'absence de personnel quelle que soit la forme (représentant PNUD, officiers projet du PNUD et de la MINUSCA) au sein d'un point de contact unique au sein de la MINUSCA fait cruellement défaut. Ceci entraîne le projet à être déchiré entre des besoins et les démarches divergentes qui existent au sein de la MINUSCA. Un effort de coordination est nécessaire, tel au travers d'une Cellule de Stabilisation, à mettre éventuellement en place.

4.4 LES CORRECTIFS ET AJUSTEMENTS POSSIBLES

L'évaluation a permis d'identifier quelques écueils que le projet peut éviter pour avoir un impact réel à terme.

Un premier aspect à examiner attentivement est celui qui est lié aux différences de rythme de travail et de planification entre la MINUSCA et le PNUD. Toutes deux organisations visent le rétablissement d'une capacité d'action des institutions nationales. L'une (PNUD) s'inscrit dans la durée et passe par la mise en place d'un cadre institutionnel durable pour le relèvement et le progrès de la RCA. L'autre entité (la MINUSCA) recherche l'immédiat par une capacité opérationnelle et sécuritaire. Ceci n'est pas incompatible et peut même utilement être articulé en complémentarité. La différence d'approche est appelée à s'accroître avec le temps, exigeant une coordination accrue, militant au-delà d'un point de

contact MINUSCA unique pour une véritable ligne de conduite pour la MINUSCA et accompagné de mécanismes de coordination spécifiques utile pour le PCJS.

Un second écueil est l'interprétation rigide ou passéiste que l'on peut faire des stratégies et planifications nationales. Définis dans l'urgence, sur la base d'informations incomplètes, avec des moyens limités, ces stratégies et plans nationaux peuvent et devraient utilement être complétés et adaptés au fil du temps pour éviter les impasses, le SNU peut faire œuvre utile à cet égard. C'est particulièrement le cas du plan national de sécurité et du plan de réforme de la Justice. Ici encore la divergence d'approche relative dans l'exécution des mandats respectifs du MINUSCA/PNUD doit être gérée plus efficacement et de manière utile pour renforcer la partie nationale. Une approche fondée sur la GAR est requise et requerra des ajustements rapides. L'approche qui a prévalu jusqu'ici n'était pas réellement systémique et cela ne posait pas initialement de difficultés en raison du but premier de répondre à la crise. Ce ne sera pas le cas à l'avenir et le projet doit se préparer à redresser cette insuffisance. Cela peut être fait par une stratégie d'appropriation nationale plus forte : le développement et la révision des outils de GAR plus adaptés au contexte particulier du GPF et du PCJS ; le développement d'une stratégie de communication et d'intégration des intervenants nationaux dans la planification et la réalisation du PCJS est souhaitable et attendu. Le recentrage peut être fait en articulant les actions autour d'une stratégie de renforcement et révision des outils de la chaîne pénale ; par le renforcement et recentrage du rôle des acteurs clés dans cette dernière ; le développement d'une approche de Justice transitionnelle renouvelée propre à la RCA et son contexte ; la fourniture d'une formation en matière de JT pour tous les acteurs nationaux pour qu'ils s'approprient de manière pratique et tangible les concepts clés et les mécanismes opérationnels de la JT. L'approche de la JT en RCA doit être consolidée et inclusive de tous les paliers locaux et nationaux. Une identification des ressources techniques locales et internationale disponibles ou nécessaires au sein de la MINUSCA et de manière coordonnée avec le PCJS est à entreprendre rapidement pour augmenter et optimiser leur usage. Ceci implique de faire appel de manière plus fréquente aux ressources locales et à des consultants internationaux. Il appartient au projet, pour les quelques actions le nécessitant, d'envisager une ressource d'expertise hors MINUSCA et hors PNUD en s'assurant de l'inclusion de la partie nationale à toutes les étapes.

5 SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leur travail, les évaluateurs ont pu identifier des orientations à prendre dans la mise en œuvre du projet pour lui conserver sa pertinence, son adéquation aux besoins et sa cohérence avec les initiatives nationales et avec l'ensemble de l'action de la communauté internationale. Ces recommandations peuvent être regroupées en trois blocs distincts. Le premier a trait à la conduite générale du projet en termes de gouvernance, de gestion et de communication. Le second couvre les activités du secteur Justice alors que le dernier concerne le secteur Sécurité. Dans tous les cas, il s'agit d'ancrer les activités du projet dans une logique d'appropriation nationale centrafricaine pour en assurer la pérennité.

5.1 CONDUITE GÉNÉRALE DU PROJET

Parce qu'il arrive au seuil d'une seconde étape le PCJS peut s'appuyer sur ses résultats préliminaires et sur l'expérience d'un fonctionnement de trois années de projet. Le PCJS doit être conduit de façon différente en termes de gouvernance, de gestion et de la communication. Les recommandations proposées autour de ces trois sujets convergent et peuvent assurer plus de pertinence, d'efficacité, d'efficacités et surtout une appropriation réelle par la partie centrafricaine, ce qui ne peut qu'amplifier l'impact positif et la durabilité du projet.

- Gouvernance : L'effort visant à améliorer la gouvernance du projet passe par deux axes. Le premier demande de s'appuyer davantage sur le comité technique et de Pilotage pour établir une approche plus spécifique et définir des activités de communication et sensibilisation propres à susciter une compréhension collective des enjeux nationaux et d'appropriation nationale réelle. Le projet doit utiliser ces comités comme des relais pour préparer et suivre le travail de pilotage de manière périodique et plus fréquente. Le second axe est celui de la concertation au sein et à l'extérieur du SNU. Il est clair qu'un effort plus grand de gouvernance opérationnelle devrait être assuré sous l'égide de la MINUSCA même si l'équipe projet PNUD en est la cheville ouvrière.
- Gestion : La gestion du projet doit dépasser le cadre de la seule gestion d'activités pour s'attacher à la gestion du cycle de projet, en particulier pour aborder la deuxième phase de mise en œuvre dans laquelle le projet s'engage actuellement. Le PCJS peut s'appuyer sur des résultats et une expérience indiscutable. Cette gestion renouvelée doit être inclusive, transparente et régulière avec la partie nationale afin de les placer au premier chef du processus décisionnel. Le recours à des outils appropriés et adaptés de planification est recommandé de façon à pouvoir faire progresser et influencer une dynamique de collaboration visant à répondre précisément à des besoins réels en fonction de la condition des acteurs terrain. Une plus forte responsabilisation des acteurs nationaux est nécessaire et doit être faite en les incluant dans toutes les étapes de planification, de l'identification des besoins, de l'identification et du suivi de

l'utilisation des ressources locales pouvant contribuer utilement, par un renforcement des modes de rapportage. L'emploi d'outils liés à Gestion Axée sur les Résultats (GAR) peut et doit être envisagé : ces outils supposent une gestion plus systématique et rigoureuse des outils de rapportage et de planification pour les activités et le projet. L'emploi d'un spécialiste en évaluation, en gestion et suivi des résultats tel qu'initialement envisagé dans le projet est fortement recommandé.

- Communication et échange d'informations : Il s'agit ici de combler le déficit de communication et de sensibilisation avec les acteurs clés qui a été constaté par les évaluateurs autour de deux axes. Au plan fonctionnel les actions à mener doivent conduire à développer les capacités et la mémoire institutionnelle, la pérennité documentaire du PCJS, l'accès aux informations clés pour public cible et de manière facile. Au plan plus politique, l'image et de l'identité du projet doivent être renforcées, il s'agit de faire connaître l'action et les résultats du projet pour amplifier son impact auprès des bénéficiaires directs et indirects. Pratiquement, cette démarche passe par l'embauche d'un officier communication guidée par une véritable politique et stratégie de communication dotée des outils appropriés.
- Outils de gestion de l'information et dissémination : Le développement d'outils de gestion et de collecte de données permettant une meilleure planification du PCJS et une meilleure intégration des objectifs des plans nationaux est souhaitable ; notamment en réunissant l'ensemble des rapports périodiques qui sont produits par les différentes institutions nationales. Il faudrait soutenir la consolidation des rapports périodiques pour favoriser un usage quotidien par le PCJS et la partie nationale, ceci renforcerait le lien entre les actions du PCJS et le suivi des étapes et du progrès du relèvement des institutions de l'État. Ceci permettrait également de mieux mesurer l'effet direct projet, la perception des bénéficiaires et l'identification des besoins. Une stratégie de renforcement de la chaîne pénale au travers la mise sur pied d'un système de gestion de l'information judiciaire (SIGJ) conçu et développé avec les partenaires nationaux peut servir de base pour prioriser les informations à être recueillies régulièrement et pour prioriser les actions du PCJS sur la base de données plus précises. Le soutien pour le développement d'indicateurs clés et la collecte des informations de gestion essentielles pour le secteur sécurité et justice doivent être entrepris avec et pour la partie nationale afin de renforcer la cohérence des actions prioritaires par le Comité de Pilotage (PACIT).

5.2 SECTEUR JUSTICE

Les recommandations propres au secteur Justice touchent essentiellement à la chaîne pénale et à la Justice transitionnelle.

- Chaîne pénale : La chaîne pénale doit être réactivée et revalorisée de manière durable, l'avènement de la CPS est possiblement le meilleur vecteur à utiliser pour ce faire. Ceci passe entre autres par une méthode dite de codification qui requiert un travail de systématisation, d'harmonisation, consolidation et ultimement de codification des lois, règlements, normes et pratiques administratives. Cette codification doit être opérée afin de soutenir le développement et la priorisation du

rôle et la responsabilisation des acteurs de la justice, de la sécurité et pénitentiaires au travers du développement d'un concept de Justice de Première Ligne (JPL) qui facilite l'accès à la justice et à la sécurité. La mise d'un système d'information de gestion judiciaire (SIGJ) permettrait l'usage des textes de manière plus large et plus étendu de manière transparente par les acteurs nationaux. Ceci permettrait de faire un véritable suivi de la performance du processus judiciaire, y compris dans les régions, de manière pointue et régulière. Cette approche doit être combinée avec des formations qualifiantes et la distribution des textes à tous les acteurs. La révision et simplification de la chaîne pénale doivent être accompagnées d'une campagne de vulgarisation en langue nationale.

- Justice transitionnelle : L'action à mener passe d'abord par une promotion plus soutenue du concept même de Justice transitionnelle pour la RCA, y incluant une clarification des priorités et des objectifs au travers des principes d'une justice de première ligne. Elle demande également de former et donner aux différents acteurs concernés les outils de mise en œuvre concrète de la Justice transitionnelle. Le projet devra alors s'intéresser non seulement aux acteurs judiciaires, mais aussi à l'ensemble des acteurs publics comme aux OSC. Pour ce faire, il serait possible de développer des modules spécialisés pour de la formation en matière de Justice transitionnelle pour former tous les acteurs nationaux impliqués et impactés par cette thématique pour que se développent des compétences locales, et ce, de manière et durables pour favoriser la concertation. Ceci impliquerait de pouvoir rejoindre tous les acteurs et secteurs sur une base commune en matière de JT qui les unirait par une meilleure compréhension des concepts et de son application réelle dans le contexte de la RCA. Cela pourrait être obtenu par des formations spécifiques à leur domaine ou à leur rôle afin qu'ils soient outillés pour être actifs et participer aux différentes dimensions parfois complexes de la JT. Il s'agirait d'un outil de vulgarisation et simplification pour obtenir un langage commun sur cette question fondamentale. Il s'agirait donc pour le PCJS de bâtir une boîte à outils très complète et adaptée pour chaque thème et chaque type d'acteur. Il s'agira de modules de formations complètes qui pourraient ensuite être dispensées aux acteurs locaux-politiques, groupes communautaires et soutien aux victimes, autorités traditionnelles, parlementaires, acteurs politiques, gestionnaire d'État — ministères clés, responsables de la justice-magistrats et juges, auxiliaires de justice, membres de la future CVJR, acteurs gravitant autour de la CPS, OSC, ONG, Barreau, responsable prisons, FDS, Secteur Sécurité (Police et Gendarmerie, Milices) et groupes locaux citoyens (y incluant groupes armés participants aux accords de stabilisation).
- Les liens avec les Comités Locaux de Sécurité (CLS), les Assistants Locaux Communautaires (ALC) peuvent et doivent être mis à profit pour le monitoring et le rapportage des violations des DH d'une manière plus régulière et directe. Une stratégie de valorisation des autorités et de la justice traditionnelle peut être mise en place à titre d'instrument premier pour satisfaire les besoins immédiats de la population et de communication de la JT. Cette approche permettra de valoriser la situation des victimes et d'adresser plus directement la question des VBGS.

5.3 SECTEUR SÉCURITÉ

L'intervention dans le secteur de la Sécurité paraît devoir à l'avenir s'articuler autour de quatre orientations. D'une part il s'agit de reprendre une approche systémique, ensuite il paraît nécessaire de poursuivre de façon ciblée le développement capacitaire et l'action communautaire, enfin il devient souhaitable de s'intéresser aux capacités administratives du ministère de l'Intérieur et des FSI.

- Approche systémique : Il s'agit de reprendre l'approche systémique insuffisamment développée dans l'élaboration du PNS pour éviter les impasses qui se dessinent sur le plan de l'architecture du système de sécurité (transfert gendarmerie, rôle des FACA) et de la prise en compte de la menace. Le travail à mener passe par des tâches d'assistance et surtout par la formation participative des cadres supérieurs des FSI et du ministère de l'Intérieur. Les ajustements de la PNS, qui sont escomptés dans cette recommandation, doivent être produits par les Centrafricains eux-mêmes.
- Poursuite ciblée du développement des capacités opérationnelles et fonctionnelles : dans cette recommandation il s'agit de cibler davantage l'intervention du projet sur ce qui a un effet de levier. Au plan opérationnel les appuis donnés jusqu'ici en matière de sécurité publique peuvent être conservés, mais l'effort consenti en police judiciaire notamment au plan du renseignement judiciaire et de la lutte contre les trafics et le pillage des ressources naturelles doit être amplifié.
- Soutien de l'action communautaire autour des CLS : L'impulsion initiale du projet doit être conservée et développée autour d'une approche passant progressivement de l'expérimentation à l'institutionnalisation en conservant l'engagement des autorités locales, des FSI et des OSC. Ce soutien en matière de sécurité devra être conjugué avec celui de facilitation d'accès à la Justice au niveau local.
- Appui aux capacités administratives des FSI et du ministère : relevant de l'appropriation et de la pérennisation du projet, cette recommandation vise à donner aux FSI une capacité de gestion des ressources humaines, budgétaires et matérielles. Ceci doit leur permettre dans la durée de tirer le meilleur profit des apports du projet comme de toutes les aides internationales et de jeter les bases d'un système de gestion interne robuste et efficace.

6 OBJECTIFS ET PRODUITS ATTENDUS DE L'ÉVALUATION

6.1 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'objectif de cette évaluation est d'effectuer une revue de l'atteinte des résultats et de la mise en œuvre des activités du projet en RCA, de produire un rapport sur les progrès réalisés durant la période allant de septembre 2014 à juillet 2017 de sa mise en œuvre, mais aussi de faire des recommandations pour un renforcement de l'appui du PNUD au PCJS, de l'action et la gestion ses partenaires et pour le bailleur. L'évaluation à mi-parcours du projet conjoint Justice/Sécurité (PCJS) a eu lieu en RCA du 4 au 18 juin 2017 avec la présence des deux experts internationaux à Bangui et assistés de l'expert national en suivi évaluation. Cette évaluation est faite au bénéfice des partenaires, des bénéficiaires du projet, du bailleur et autre PTF.

6.2 RÉSULTATS ATTENDUS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation avait pour but premier de mesurer les résultats escomptés et non escomptés et établir un lien entre, d'une part, ces résultats et de l'autre, les buts et objectifs du projet/programme.

L'objectif de cette revue à mi-parcours est d'effectuer une revue de l'atteinte des résultats et de la mise en œuvre des activités du projet et de produire un rapport sur les progrès réalisés depuis le début de sa mise en œuvre, mais aussi d'identifier et d'évaluer les risques associés au projet, à la lumière des leçons apprises.

Peuvent être également attendus de l'évaluation :

- Mesure des réalisations sur le plan des performances et analyse de la gouvernance et de la gestion ;
- Identification des forces et faiblesses en matière d'organisation, de gouvernance et de gestion du projet (performances de gouvernance et de gestion) ;
- La mesure des performances (mise en œuvre opérationnelle du projet) sur la base des critères de pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité ;
- Formulation de recommandations pour assurer la réussite de la poursuite du projet.

Cinq critères d'évaluation ont été retenus et recommandés à être utilisés pour évaluer les actions de développement du projet à mi-parcours : pertinence, efficience, efficacité, impact et durabilité.

Ces cinq critères retenus peuvent se résumer comme suit :

- La pertinence d'un projet ou d'un programme est la mesure dans laquelle ses objectifs correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins et priorités du pays, aux normes internationales applicables, aux priorités globales et aux politiques et objectifs des partenaires et des bailleurs de fonds.
- L'efficacité permet de mesurer si les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont utilisées de façon optimale pour générer des produits.
- L'efficacité est la mesure dans laquelle un projet ou un programme atteint ses objectifs et aboutit aux réalisations escomptées et produit les résultats prévus.
- L'impact est la somme des effets à long terme primaires et secondaires, positifs ou négatifs, directs ou indirects, intentionnels ou non intentionnels, induits par une intervention. Ce critère mesure tous les effets significatifs, positifs ou négatifs, escomptés ou imprévus, du programme sur ses bénéficiaires et sur les autres parties concernées.
- La durabilité (pérennité ou viabilité) est la mesure dans laquelle les bienfaits du projet ou du programme perdurent après son achèvement, y compris les bienfaits sur le long terme.

Ces critères sont interdépendants et ne s'excluent pas mutuellement. Ils n'excluent pas non plus nécessairement d'autres critères susceptibles d'être également utilisés pour mieux centrer une évaluation sur les particularités d'une action ou de son contexte.

6.3 QUESTIONS CLÉS DE L'ÉVALUATION

Conformément aux termes de référence, l'évaluation a été réalisée de manière à répondre aux questions suivantes :

-  valuation du niveau de réalisation, d'atteinte de l'objectif général, des objectifs spécifiques et des résultats attendus du projet ;
-  valuation des activités du projet : pertinence, planification, conception, dimension participative, engagement des bénéficiaires, qualité de leur exécution et portée des résultats obtenus par rapport aux objectifs du projet ;
-  valuation du cadre institutionnel et du processus de gestion du projet : pertinence, efficacité, problèmes rencontrés, modifications apportées (s'il y en a eu) et modifications nécessaires (si appropriées) ;
- Nécessité de faire un examen des rôles et des responsabilités des divers dispositifs et acteurs institutionnels impliqués dans la mise en œuvre du projet et du niveau de coordination entre les acteurs pertinents ;
- Identification des problèmes, facteurs ou défis rencontrés pendant la mise en œuvre, y compris les facteurs qui ont pu faciliter ou freiner la réalisation des objectifs, et des solutions adaptées (si des solutions ont été identifiées et/ou adaptées) ;
- Examen et évaluation des effets des activités du programme sur les bénéficiaires visés ;

- Évaluation de la pérennité éventuelle des résultats et des bénéficiaires du projet au-delà de son terme ;
- Description des facteurs clés auxquels il faudra accorder de l'attention afin d'améliorer les perspectives de pérennité de résultats du projet ;
- Évaluation de la stratégie de partenariat existante ;
- Examen de la mise en œuvre du suivi-évaluation ;
- Description des principaux enseignements tirés en termes d'activités, d'approche, de partenariat institutionnel, de mise en œuvre et autres ;
- Formulation de recommandations et suggestions pour l'avenir, consécutivement aux leçons apprises.

En outre, l'évaluation a examiné les thématiques suivantes compte tenu du contexte particulier de mise en œuvre du projet :

- L'évaluation de la capacité du PNUD à répondre aux besoins d'assistance du pays ;
- Les arrangements institutionnels et la coordination avec d'autres partenaires ;
- Revue des mécanismes favorisant la coordination des partenaires pour atteindre les objectifs du GFP dans les situations de Justice transitionnelle et de RSS en contexte transitionnel.

En raison du caractère conjoint du projet, les thématiques suivantes ont retenu particulièrement l'attention des évaluateurs durant l'évaluation :

- L'évaluation du cadre institutionnel et du processus de gestion du projet ;
- L'évaluation a examiné de façon plus approfondie sur les arrangements institutionnels et de gestion du projet avec la MINUSCA et ONUFEMMES et les partenaires nationaux ; et la coordination avec d'autres ;
- L'évaluation a examiné les arrangements institutionnels et leur efficacité en matière de pilotage, mises-en œuvre et suivi/évaluation du projet. Cet examen inclut le travail des partenaires de mise-en-œuvre du projet (MINUSCA et ONUFEMMES) ;
- L'évaluation a examiné la qualité des relations avec les partenaires nationaux ;
- L'évaluation a examiné les relations du PNUD avec les institutions partenaires et regardé dans quelle mesure le PNUD a été capable de s'affirmer comme un partenaire crédible pour ces agences internationales ;
- L'évaluation a fait la revue des contraintes auxquelles le PNUD a dû faire face dans le contexte de la sécurité et de la livraison justice en RCA et en déterminer comment elles ont pu affecter ses performances en tant que partenaires.

6.4 APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉVALUATION

La méthodologie utilisée dans le cadre de cette mission reposait essentiellement sur les approches suivantes :

1. l'élaboration d'un rapport de démarrage fut préparée deux jours après l'arrivée en RCA. Un rapport contenant la démarche méthodologique, les outils de collecte de données lors des entretiens avec les parties prenantes du projet, un plan de travail détaillé de la mission et un chronogramme ajusté de la mission en fonction des entretiens initiaux avec le PNUD et les gestionnaires du projet. Ce premier plan/rapport tient lieu de rapport méthodologique, il a fait l'objet d'échange et de validation par l'équipe du PNUD avant la poursuite de la mission. (Voir annexe 3 — Plan de mise en œuvre de l'évaluation/Critères d'évaluation et questionnaires)

2. Une revue documentaire fut entreprise par le recensement des principaux documents en lien avec les besoins d'analyse de la mission auprès des partenaires principaux du projet et des instances gouvernementales entre autres. Ces documents sont constitués du document de projet, du cadre de planification pays pour le PNDU et les organes d'États concernés, des différents rapports narratifs et financiers du projet, des rapports d'études, des bulletins d'informations sur la réforme de la justice, la consolidation de l'état de droit et de la sécurité (RSS) et de la reprise en main de la situation sécuritaire en RCA, etc. Elle inclut également la revue de diverses études de nature technique et la revue d'évaluations situationnelles récentes dans le secteur justice et sécurité. **(voir Annexe 4 - Documents du PCJS)**

3. Des entretiens ou interviews avec les différentes parties prenantes furent conduits en vue de collecter des données et informations en lien avec les besoins d'analyse de la mission. Ces entretiens ou interviews ont été réalisés notamment avec les « bénéficiaires » institutionnels du projet ainsi que les partenaires opérationnels ainsi que le bailleur INL. Des interviews ont également été conduite avec les points focaux/responsable sectoriels et conseillers au ministère du Plan, du ministère de la Justice, du ministère de la Sécurité. Tous ces entretiens ont été réalisés sur la base des grilles établies, finalisées, contenues dans le rapport de démarrage et validées par le PNUD. **(voir Annexe 3 Questionnaires et Annexe 2 — Liste des entretiens)**

Chaque questionnaire a été discuté et adapté pour la RCA avant les rencontres avec les acteurs concernés. Les questions posées lors des rencontres étaient ouvertes et formulées de manière à minimiser tout biais dans les réponses des personnes interviewées et en intégrant les perspectives de genre. Les entretiens étaient « semi-structurés » au sens où les questions étaient déterminées avant les entretiens, mais posées suivant le parcours naturel des échanges, et parfois étaient suivies de demandes de précisions lorsque cela fut nécessaire. Chaque interviewé était informé du but de la mission d'évaluation et une copie du rapport final d'évaluation lui a été promise. Idéalement, une séance de restitution serait organisée avec les partenaires après la livraison de ce rapport afin de discuter des résultats et obtenir des commentaires et suggestions pour la poursuite optimale et inclusive du PCJS.

Des rendez-vous et rencontres ont également être pris sur la base d'une liste préalable établi par les évaluateurs de toutes les parties prenantes identifiées avec l'appui du PNUD sur la base d'une liste évolutive suggérée. Le premier groupe rencontré par les évaluateurs

fut la conduite des entretiens avec les personnes concernées par le projet au PNUD durant les premiers jours. Le deuxième groupe cible était celui des membres du Comité conjoint de gestion de manière individuelle. Une rencontre en groupe avec les OSC collaborantes ou voulant collaborer avec le PCJS fut également organisée et près de 35 entités ou représentants de la société civile y ont participé. Les représentants des acteurs clés dans le secteur Justice et Sécurité furent rencontrés par les évaluateurs durant leur mission. Plus de 60 intervenants divers ont été rencontrés et interrogés sur la base du canevas de questions **(voir Annexe 2)**.

4. La compilation et l'analyse des données et informations collectées lors de la revue documentaire et lors des interviews ou entretiens avec les parties prenantes furent conduites au fur et à mesure que ces informations et données étaient collectées et rendues disponibles.

5. Les évaluateurs ont conduit une séance de restitution des premières observations et recommandations pour obtenir des commentaires et des suggestions, la séance de restitutions des résultats préliminaires comprenait presque tous les membres locaux du PNUD de l'équipe qui sont liés au PCJS.

Un rapport périodique a été soumis au PNUD par courriel ainsi qu'un tableau des résultats 2014-2015-17 pour validation et pour partage et appréciation par les parties prenantes **(voir Annexe 5)**. Les commentaires et suggestions reçues ont été inclus dans les résultats de la présente évaluation. Un premier retour sur le rapport périodique complet a eu lieu avec l'équipe capturant ainsi la formulation de différents commentaires avant et après le départ de RCA par les évaluateurs de manière, formelle, informelle et verbale. Les évaluateurs ont incorporé les différents commentaires et autres contributions reçus de l'équipe du PNUD et des autres parties prenantes du projet au présent rapport.

Les membres de la mission d'évaluation ont donc conduit des entretiens soit ensemble, soit par petits groupes de composition variable en fonction des domaines d'expertise requis. Les informations recueillies ont été vérifiées par le croisement des sources, lors de plusieurs entretiens, par la consultation des textes légaux et d'autres sources documentaires du projet, autant que possible.

7 DESCRIPTION DU PROJET PCJS

Le PCJS s'inscrivait au départ dans l'optique définie par l'axe 2 du Programme d'urgence du Gouvernement de Transition en matière de sécurité civile. Il s'inscrivait également dans l'Axe Prioritaire 1 du SNU pour la Centrafrique de 2013-2018 qui visait l'appui au processus de restauration de la paix et de la sécurité et en particulier à l'Objectif Prioritaire 1 : La Protection et Résilience communautaire.

Le PCJS a été mis en œuvre selon la modalité d'exécution directe (DIM) avec l'entière responsabilité du PNUD dans la gestion des ressources financières, matérielles et humaines du projet avec une coordination avec les partenaires pour le suivi des résultats, la planification et la livraison des extrants de juillet 2014 à juillet 2017. Le projet devait être mis

en œuvre sur une période de 36 mois avec possibilité d'extension suivant l'évaluation de la première phase et la disponibilité des ressources. Le projet a actuellement été reconduit jusqu'au mois de juillet 2018.

Le PCJS s'inscrit également dans un contexte où de nombreux projets dans le secteur de la justice et de la sécurité avaient été opérés dans le passé et avaient été suspendus par l'effet combiné des crises successives et empêchait ainsi la livraison d'assistance technique à la RCA et sa population par une programmation régulière.

Le projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations de droits humains et à la relance de la justice en Centrafrique affiche un budget de 15 686 802 USD. Le PCJS s'inscrivait dans la foulée de plusieurs autres projets celui visant à favoriser la restauration de l'état de droit. Le PNUD a lancé en 2014 le projet Appui au paiement des salaires de la Police et de la Gendarmerie de la République Centrafricaine ce qui a contribué au retour des policiers et gendarmes à leurs postes à une période où ils avaient accumulé plus 5 mois d'arriérés de salaires. Environ 3 811 policiers et gendarmes ont été payés pour les mois de mai à septembre 2014. Ce projet, financé à hauteur de 5 762 600 USD, venait en complémentarité avec les initiatives de la Banque Mondiale qui s'était chargée de payer les fonctionnaires de l'État autre que la Police et la Gendarmerie. En parallèle avec ce projet d'urgence, un deuxième a été lancé par le PNUD en fin 2013, intitulé Restauration des capacités de la police et de la gendarmerie à Bangui, avec un budget de 2 496 718 USD. Le PNUD a également fourni un support d'urgence à la réactivation de la chaîne pénale à Bangui à concurrence d'un financement de 200 000 USD, du 24 mars au 31 juillet 2014. Les projets doivent être vus comme un tout à certains égards, car, en principe, ils se consolident les uns les autres afin d'assurer la possibilité d'implanter et assurer la cohérence des interventions du PCJS.

Remarque : Ces projets concernent aussi bien l'appui à la justice qu'aux forces de sécurité intérieures. Le financement est multiple. Le principal bailleur pour le PCJS est le gouvernement américain au travers du **Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)**. Le projet conjoint s'inscrit également dans un cadre de financement **Multi-Donor Trust Fund (MTDF)** qui touche plusieurs aspects et plusieurs projets. Ceci a parfois rendu la tâche des évaluateurs ardue pour évaluer la performance du projet en fonction de chaque bailleur, n'ayant pas accès à tous les éléments de gestion financière. Ce n'était d'ailleurs pas le mandat précis des évaluateurs, mais plutôt un aspect incident. À ce titre, seulement une évaluation sommaire de la gestion financière a donc été faite.

À l'issue de la mise en œuvre à mi-parcours du projet, et conformément au document du projet PCJS, le PNUD a commandité cette présente évaluation pour mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre vers l'atteinte des objectifs et des résultats attendus du projet.

Les utilisateurs principaux anticipés de cette évaluation seront :

- Les partenaires du Projet : MINUSCA, PNUD, ONUFEMMES ;

- Les ministères partenaires concernés : ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur, ministère du Plan (ordonnateur national) ;
- Les Gestionnaires du projet : Comité de Pilotage et Comité technique ;
- Le bailleur principal du PCJS/Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), autres bailleurs et PTF.
- Les responsables du Multi-Donor Trust Fund
- Les autres acteurs impliqués dans la RSS et la Justice : Ambassade de France, ONG (ASF, ABA ROL, FIDH, OSC locales, etc.) ;
- Les ministères concernés par la réforme du secteur de la sécurité : ministère de la Défense ; gendarmerie ; police, intérieur ;
- L'Union européenne : Délégation de l'Union européenne et le projet RESEJEP en particulier.

Le présent rapport final constitue le dernier livrable de l'évaluation mi-parcours, tel que spécifié aux termes de référence.

7.1 APERÇU SUR LE CONTENU DU PROJET

7.1.1 OBJECTIF GÉNÉRAL DU PROJET CONJOINT :

L'objectif général du projet conjoint est succinct dans son libellé. Le PCJS vise ultimement à :

« Contribuer à restaurer l'état de droit et la cohésion sociale et soutenir le processus de réconciliation nationale en vue de construire une paix durable. »

Il est articulé autour de deux axes d'effort et structuré en cinq objectifs spécifiques :

L'effort devait se concentrer sur deux axes :

- (i) Un appui institutionnel en vue de renforcer les capacités du système judiciaire pour offrir une réponse appropriée à la situation de crise prévalant en RCA et mettre fin aux multiples violations des droits humains ;
- (ii) Un appui communautaire en vue de renforcer la sécurité et la protection des communautés.

L'objectif général devait être atteint à travers la réalisation de cinq objectifs spécifiques :

1. Le cadre stratégique et opérationnel de la justice assorti des mécanismes de lutte contre l'impunité devait être mis en place pour une réponse immédiate aux besoins de protection des populations ;
2. La protection des personnes et groupes vulnérables et leur accès à la justice devaient être renforcés à travers le rapprochement des mécanismes juridictionnels nationaux et internationaux ;
3. L'appui conjugué aux populations, aux acteurs étatiques et non étatiques locaux, visait à réduire l'impunité en matière de violences basées sur le genre et le sexe et permet aux victimes de recevoir une assistance ;

4. Les mécanismes de protection des droits et les modes communautaires (NDLD : Justice traditionnelle) de règlement des litiges devaient être renforcés dans les zones d'intervention ;
5. Les fonctions de protection de base de la police et gendarmerie devaient être restaurées.

Le projet était destiné à être mis en œuvre dans les villes de Bangui et ses environs (Bégoua et Bimbo), Bambari/Bria, Bossangoa et Bouar et dans les préfectures de Haute Kotto, l'Ouham, et Nana-Mambere. La zone de mise-en-œuvre du projet était largement tributaire de la situation sécuritaire et de contraintes particulières ; celle-ci devait être revue périodiquement.

7.1.2 LE CONTEXTE GÉNÉRAL AYANT MENÉ AU PROJET CONJOINT

Depuis son indépendance en 1960, la République Centrafricaine (RCA) a dû faire face à de nombreuses crises militaro-politiques qui ont fragilisé le tissu politique, économique, social et culturel du pays. La dernière en date a débuté en décembre 2012, avec un coup d'État qui a vu le Président Bozizé déposé en mars 2013, et s'est soldé par la mise en place d'un gouvernement de transition en janvier 2014.

La crise de 2013 a eu des conséquences catastrophiques pour le pays. Outre les nombreuses victimes, de graves atteintes aux droits de l'Homme ont été perpétrées — tels que des pillages, la destruction de villages et quartiers entiers, des exécutions, des viols, ainsi que le recrutement d'enfants-soldats. Bien que n'étant pas à l'origine du conflit, des clivages ethniques et religieux ont été instrumentalisés par les différentes factions conduisant à de violents affrontements intercommunautaires. L'incapacité de l'État à contrôler le territoire, la hausse de la criminalité, l'explosion des trafics de toutes natures et le pillage des ressources naturelles et la prolifération des armes légères ont, pour leur part, contribué à la normalisation d'une culture de la violence. En ont découlé une crise humanitaire majeure et un déplacement massif de populations — avec environ un tiers de la population ayant été déplacée. À ce jour, 2,3 millions de Centrafricains ont besoin d'assistance et 20 % de la population est toujours déplacée. La crise a également engendré une profonde récession, avec une réduction du PIB de 36 % en 2013, et une forte dégradation des finances publiques. Cette faiblesse des finances publiques a enrayé la capacité de l'État à fournir des services institutionnels et sociaux de base, y compris à assurer un niveau de sécurité minimum, affaiblissant la légitimité des institutions publiques. Depuis, l'économie peine à repartir et la pauvreté perdure dans le pays. À titre symbolique l'expectative de vie pour les femmes est de 54 ans et figure parmi les plus faibles de monde. Bien que le PIB ait augmenté de 4,3 % en 2016, la RCA figure au 185e rang sur 187 de l'Indice du développement humain (IDH), avec plus de 75 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté (FMI, 2016). En 2016, plus de deux millions de personnes restent exposées à l'insécurité alimentaire, et la majorité de la population n'ont pas accès aux services sociaux de base.

La RCA est donc un pays très pauvre et la plupart du temps en proie à la violence de chefs locaux et au banditisme lié au pillage des ressources naturelles. Le pays possède pourtant en effet d'importantes réserves et ressources, notamment du diamant, de l'or, de l'eau (il a un fort potentiel hydroélectrique), des forêts de bois précieux et également des minerais industriels rares. Mais tout ceci reste mal ou peu exploité, sans compter la contrebande et le pillage organisés à grande échelle. Les trafics qui en découlent sont, selon certains rapports récents, une des causes majeures des graves tensions et des troubles sociaux actuels, car ils seraient organisés par des groupes criminels rivaux cherchant à mettre main basse sur les richesses en créant le chaos sous le couvert de conflit religieux et ethnique.

La guerre civile qui ravage toujours certaines régions, ainsi que l'insécurité permanente dans d'autres, pousse les populations rurales à chercher refuge et travail dans la capitale Bangui, seule ville de taille de tout le pays, et véritable poumon économique de toute la Centrafrique. Celle-ci se retrouve donc confrontée à un important afflux de population, et dépasse le million d'habitants, alors même que ses infrastructures ne fournissent pas à la demande accrue. Éducation, santé, assainissement, transports font cruellement défaut pour assurer un développement plus durable et qui profite à tous.

L'élection du Président Faustin-Archange Touadéra et la constitution d'un nouveau gouvernement en avril 2016 ont mis fin à trois années de transition politique et marquent un nouveau chapitre dans l'histoire de la RCA. Un regain de confiance a été suscité grâce à la tenue d'élections crédibles et pacifiques en février 2016, l'amorce du processus de réconciliation, et une certaine stabilisation du contexte sécuritaire — grâce notamment aux missions de l'ONU (MINUSCA), l'UE (EUFOR, EUMAM, EUTM), et la France (« Opération militaire Sangaris »).

La Conférence de Bruxelles le 17 novembre 2016 a permis de mobiliser, en principe, plus de 2 milliards d'euros au profit du redressement de la RCA et de la mise en œuvre du Plan National de Relèvement et Consolidation de la Paix en Centrafrique (RCPCA), qui représente la stratégie de développement à moyen terme du gouvernement. Cette stratégie du gouvernement est axée autour de trois (3) piliers, à savoir :

Pilier 1 : Soutenir la paix, la sécurité et la réconciliation.

Pilier 2 : Renouveler le contrat social entre l'État et la population.

Pilier 3 : Assurer le relèvement économique et la relance des secteurs productifs.

Le premier pilier est essentiellement de nature politique, et intervient au niveau de la réinsertion et de la réintégration des ex-combattants (DDR), la réduction de la violence, la réforme des forces de défense et de sécurité, la réforme de la justice et la fin de l'impunité, ainsi que la réconciliation, cohésion et retour des déplacés et réfugiés.

Le deuxième pilier est principalement social, il intervient au niveau du redéploiement de l'administration sur tout le territoire, notamment pour la fourniture des services de base (santé, éducation, eau...), une gouvernance locale inclusive, la sécurité alimentaire et la

résilience, ainsi que le contrôle des finances publiques, l'accroissement des ressources fiscales et la lutte contre la corruption.

Le troisième pilier est essentiellement économique, il intervient au niveau des secteurs productifs (agriculture et élevage, industries extractives et forestières), la réhabilitation et la construction d'infrastructures, des conditions-cadre pour le développement du secteur privé et de l'emploi, ainsi que la stabilité macro-économique.

7.1.3 PROGRAMME INDICATIF NATIONAL (PIN) 2014-2020

La finalisation du Programme Indicatif National 2014-2020 a été retardée en raison de la crise de 2013. Néanmoins, il a été finalisé en 2016, et les secteurs d'intervention ont été sélectionnés sur la base et en alignement avec le RCPCA pour lui permettre d'être réalisé. L'objectif du PIN en soutien au RCPCA est de « créer les bases d'un développement économique et social durable et inclusif, notamment à travers la restauration et l'extension de l'État sur toute l'étendue du territoire et un investissement public massif, afin de consolider la paix ».

Le Secteur 2 du PIN, portant sur la réforme du secteur de sécurité et Gouvernance démocratique a pour objectif général la restauration de l'État de droit en RCA en renforçant la performance des secteurs de la sécurité et de la justice en améliorant la gouvernance démocratique et les processus électoraux. L'objectif spécifique est de contribuer à la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Les résultats attendus sont que le secteur de la sécurité est réformé, performant et redevable (avec un accent sur les Forces de Sécurité intérieure, et que les services de la justice sont réformés de manière durable et efficace).

Situation actuelle dans les secteurs concernés

Les secteurs de la Justice et celui des FSI se trouvent particulièrement démunis. Le budget, pour l'année 2017, alloué au Ministère de la Justice est de 1,07 %, contre 7,47 % pour celui de la Défense et 3,93 % pour celui de l'Intérieur.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) est en cours de modification dans un contexte controversé, ce qui signifie qu'actuellement l'indépendance de la Justice n'est toujours pas institutionnellement garantie par un texte stable, valable et reconnu de tous. Les magistrats et l'ensemble du personnel judiciaire — y compris les auxiliaires de Justice que sont, par exemple, les greffiers, les huissiers, les officiers de police judiciaire (OPJ) et les avocats — sont en attente de formation professionnelle qualifiante depuis des années. Les locaux des juridictions sont dans un état de délabrement qui contribue à déconsidérer la Justice elle-même dans son exercice quotidien.

Les policiers (le mot « Police » pour les fins du présent rapport désigne l'ensemble des « Forces de Sécurité Intérieures [FSI] de la Police Centrafricaine et de la Gendarmerie nationale) ne sont plus recrutés, ou, que ponctuellement selon des procédures qui ne laissent place ni à une nécessaire transparence ni à une formation professionnelle véritable, ce qui contribue à accroître le préjudice dont souffre une police dégradée et largement désarmée pour exercer adéquatement ses prérogatives en matière de police de proximité, ou de police

judiciaire et d'investigation. Forte d'environ 1 300 hommes, la Police Centrafricaine comprend dix (10) Directions de Service, trente (30) Commissariats, dix (10) Commissariats Spéciaux, deux (2) Compagnies d'Intervention et de Maintien de l'Ordre (CNS), six (6) antennes de l'Office centrafricain de Répression du Banditisme (OCRB). Le contexte se montre cependant relativement plus favorable pour la gendarmerie bénéficiaire d'une stratégie de formation plus cohérente et permanente. Avec plus de 2000 hommes et femmes, la gendarmerie est organisée en une légion départementale forte de 8 groupements (un par préfecture) chargée des missions de sécurité publique et de police judiciaire et une légion de gendarmerie mobile dédiée au maintien de l'ordre et aux interventions. Elle s'appuie encore sur un modèle militaire et des structures de commandement, de formation et de soutien qui lui confèrent une certaine robustesse.

L'absence de recrutements significatifs depuis des années dans le secteur des FSI donne à celles-ci l'allure d'une pyramide des âges inversée conduisant à des départs en retraite massifs (20 % des effectifs pour la police en 2017). Pour l'heure, les acteurs judiciaires, pas plus que les policiers, ne disposent ni des équipements immobiliers et mobiliers, ni des matériels de bureau, ni des moyens de transport leur permettant d'exercer pleinement leurs fonctions, notamment à l'extérieur de la capitale et des principales villes.

Au chapitre de la justice, l'absence de bibliothèques et d'archives rend illusoire le développement d'une politique jurisprudentielle et l'amorce d'une réflexion doctrinale contribuant à l'émergence d'un droit centrafricain soumis à une appréciation juste et qualifiante, source d'évolution.

En ce qui concerne l'accès à la Justice, l'aide légale n'existe ni dans les textes (un texte récent vient toutefois d'être adopté avec le soutien du PCJS) ni dans la pratique, ce qui signifie que les groupes fragilisés n'ont pas accès à la Justice institutionnelle de manière directe et efficace en raison de la complexité, de l'inaccessibilité et son coût prohibitif. L'exécution des jugements est pratiquement suspendue, en raison de l'absence de moyens pour veiller à leur mise en œuvre. L'état du système pénitentiaire est dysfonctionnel sur plusieurs plans. Quant aux ressources judiciaires, elles ne sont, ni régulées ni régulières et l'Inspection Général des Services Judiciaires (IGSJ), tout comme la Cour des Comptes, se trouve dans un état de quasi-paralysie institutionnelle. La RCA vit une situation qui s'est dégradée au gré des turbulences sociales, politiques, et des opérations militaires successives : Justice et Police sont en situation d'urgence, exigeant un sursaut immédiat et structurel. Ni la sécurité juridique ni la sécurité judiciaire ne sont pas pleinement assurées actuellement en République Centrafricaine.

Le Ministère de la Justice avait organisé, en octobre 2007, les « États généraux de la Justice », ce forum avait eu un grand retentissement à l'époque et sa justesse avait été reconnue par l'ensemble des acteurs nationaux. Puis, il en a formalisé les conclusions sous la forme d'un Plan stratégique intitulé « Programme de Réforme de la Justice en République Centrafricaine » adopté en Conseil des ministres le 25 mars 2010. Les objectifs stratégiques identifiés par le Ministère responsable de la Justice dans ce Programme de Réforme Systémique étaient déjà ambitieux, mais nécessaires. Simultanément, la Réforme du Secteur

de la Sécurité (RSS) a entériné ses conclusions dans un rapport final rendu public à l'automne 2008 et, au cours du premier semestre 2009, se sont mises en place les structures de coordination et les outils opérationnels adéquats en vue de contribuer à sa mise en œuvre. En octobre 2009, une table ronde sectorielle sur la RSS a identifié des projets spécifiques à financer dans plusieurs sous-secteurs, dont ceux de la Justice et de la sécurité intérieure.

Le Programme Décennal de Réforme de la Justice en République Centrafricaine (PRJRC), pour la période 2009-2018, est basé sur les principes suivants :

- La réorganisation de la Justice pour rendre le système judiciaire plus efficace et plus proche du justiciable ;
- L'affirmation de l'indépendance de la magistrature, sa dépolitisation et la revalorisation de la fonction judiciaire qui sont garanties par la Constitution et par le statut de la magistrature ;
- La moralisation de la Justice et le respect de la déontologie des différentes professions judiciaires par la dynamisation de l'Inspection générale des Services Judiciaires ;
- Le renforcement quantitatif et qualitatif des moyens humains par le recrutement et la formation de magistrats, greffiers et autres fonctionnaires de la Justice ;
- L'amélioration du cadre et des conditions de travail du personnel de la Justice par la réhabilitation et la construction des infrastructures judiciaires et leur équipement en matériel et mobilier modernes ;
- Le renforcement de la législation et de la codification en adéquation avec les exigences d'un État de Droit, d'un nouveau contexte sous régional lié à l'existence de l'OHADA, CEMAC et des réalités internationales ;
- La promotion et la défense des Droits de l'Homme et du droit humanitaire par l'éducation, la sensibilisation et la formation en matière de Droits de l'Homme et l'humanisation des centres de détention.

Suivant une synthèse de l'état des lieux du secteur de la Justice, le PRJRC identifie les besoins et priorités de tous les acteurs de la Justice en RCA.

Le PRJRC repose sur des réformes et activités concentrées sur six (6) grandes orientations :

- (1) La Justice : garantie d'un État de droit pour tous ;
- (2) Un ministère de la Justice efficace et efficient ;
- (3) Une Inspection Générale des Services Judiciaires opérationnelle ;
- (4) Des Cours et Tribunaux fonctionnels ;

(5) Une magistrature indépendante et responsable ;

(6) Une formation de qualité pour les professionnels de la Justice.

Il prévoit une stratégie de mise en œuvre du programme autour de huit (8) composantes qui doivent être réalisées en synchronisation :

- (i) Le renforcement du Ministère de la Justice ;
- (ii) Le renforcement institutionnel des Cours et Tribunaux ;
- (iii) La revalorisation du statut de la Magistrature, des greffiers et du personnel pénitentiaire ;
- (iv) La responsabilisation et protection des acteurs de la Justice ;
- (v) Le renforcement des capacités des institutions de formation des professionnels de la Justice ;
- (vi) La modernisation du cadre juridique et l'harmonisation du droit ;
- (vii) La modernisation du système pénitentiaire ; et
- (viii) la sensibilisation, l'information et l'éducation des acteurs de la Justice et de la population sur le programme de réforme de la Justice.

Au mois de juin 2013 et suite aux malheureux événements du 24 mars 2013 et les divers actes de pillages, vandalismes, destructions d'infrastructures et vols de matériels qui s'en sont suivis, le Ministère de la Justice a élaboré un Programme/Plan d'Urgence (PU) qui réaffirme, de manière encore plus accentuée les besoins matériels pour simplement rendre fonctionnels les juridictions et les établissements pénitentiaires des provinces. Le PCJS a repris nombre des éléments d'urgence mentionnés dans le PU pour son lancement initial.

7.1.4 LE CONTEXTE HISTORIQUE DE L'AVÈNEMENT DU PCJS :

Le PCJS s'inscrit donc dans l'histoire de la RCA qui a abouti à la crise de 2013. Les traits historiques principaux sont les suivants :

- (i) 2005-2012 la dégradation majeure de l'appareil étatique, les incursions et tensions croissantes menaçant la sécurité de l'État et des personnes, l'existence d'une présence préalable d'assistance internationale en matière de Justice et de sécurité : Allemagne/GTZ, UE (avec RESEJEP initiée en 2011/2012) ; PNUD ayant rôle actif secteur Justice, du développement économique et social en ayant forte une implantation en régions ;
- (ii) La crise de 2013 et les affrontements entre anciens SELEKA-anti BALAKA, la montée de l'engagement international au travers la mise en place d'une OMP (MINUSCA), le Forum de Bangui, l'élaboration et la mise en œuvre du Projet conjoint PCJS comme mécanisme de réponse rapide ;
- (iii) Il existait depuis longue date une incapacité structurelle limitant la livraison et restauration des fonctions régaliennes de l'État sur l'ensemble du territoire, particulièrement en matière de sécurité et de justice.

7.1.5 CONTRAINTES ET CONTEXTE DE LA RCA AU MOMENT DU DÉPLOIEMENT DES RESSOURCES DU PCJS

Le PCJS a été mis en place dans un contexte particulièrement dégradé sur le plan du fonctionnement institutionnel marqué par les faits suivants :

- Banalisation des graves violations des droits humains et une exacerbation du sentiment d'impunité dans un contexte d'effondrement des institutions de l'État de droit ;
- Destruction et pillage systématique des infrastructures de justice et de sécurité et une grave insécurité régnaient à l'égard du personnel judiciaire ;
- Faiblesse généralisée de la réponse étatique à la multiplication des violations des droits humains et des violences liées au genre et au sexe ;
- Difficulté d'accès des populations aux institutions de la Justice et inefficacité du mécanisme d'aide légale ;
- Faiblesse chronique de la société civile à soutenir et participer à la relance des institutions en région et à Bangui ;
- Absence de compréhension des OSC et des citoyens sur les concepts de Justice transitionnelle ;
- Faible capacité historique des organes de l'État à jouer pleinement leurs rôles et leurs fonctions régaliennes ;
- Absence de politique pour offrir une réparation aux victimes des exactions et violations des droits de toute sorte et peu de mécanismes d'accès à une justice simplifiée ;
- Inadaptation de l'arsenal normatif et juridique à la crise et ne permettant pas la mise en place d'une réponse d'urgence par l'État ;
- Quasi-absence de documents légaux efficaces et nécessaires au soutien de la transition politique et au relèvement précoce.

7.1.6 Le contexte actuel du PJCS :

La situation actuelle rencontrée par les évaluateurs à Bangui et marquée par une trompeuse tranquillité ne saurait occulter les difficultés que rencontre le PCJS :

- (i) L'insécurité et les contraintes pesant sur le redéploiement des FSI et des FACA sur le territoire ; la présence continue des bandes armées d'anciens SELEKAS et anti-BALAKA, la présence soupçonnée de bandes armées étrangères non désirées sur le territoire de la RCA (Tchad, Soudan, RDC) qui perturbe la recherche de la paix ;
- (ii) Le contraste fort entre Bangui et provinces sur le plan de l'implantation de l'autorité l'État et de la capacité d'assurer la sécurité et la justice ;
- (iii) Les attentes fortes de la population pour obtenir réparation et le retour de la sécurité et la volonté internationale de paix par la fin de l'impunité telle que traduite à travers le Forum de Bangui et le plan national de relèvement et de consolidation ;
- (iv) La montée possible en puissance du dispositif étatique repose essentiellement sur la mise en œuvre du plan national de sécurité et le rétablissement des tribunaux.

7.1.7 CONTEXTE ET ORIGINE DU PROJET CONJOINT (PCJS) À L'INTÉRIEUR DU MÉCANISME GFP

Le rétablissement de la sécurité et la restauration de l'autorité de l'État ont été inscrits au premier plan des priorités du gouvernement centrafricain dans son programme de sortie de crise. Plusieurs actions ont été entreprises dans ce sens en collaboration avec les différents partenaires nationaux et internationaux, dont le PNUD. Ce dernier appuyait déjà et mettait en œuvre des projets promouvant la gouvernance et l'appui à l'État de Droit en République Centrafricaine depuis 2004. De 2012 à fin 2013, le PNUD a dû suspendre ses interventions en raison de la crise politique et sécuritaire qui affectait la RCA.

S'adaptant aux besoins et à la nouvelle situation d'urgence en découlant, le PNUD a relancé des programmes en novembre 2013 dans le contexte ci-haut décrit qui concordait avec la création de la MINUSCA. Le GFP devait être le ciment des interventions concertées du SNU pour le relèvement de la justice et de la sécurité suivant la période de crise.

7.1.7.1 PLANIFICATION DU PROJET DANS LE CONTEXTE DU GLOBAL FOCAL POINT (GFP)

En septembre 2012, le Secrétaire général l'Organisation des Nations Unies, M. Ban, a nommé le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) et le Programme des Nations Unies (PNUD) pour mettre sur pied le Global Focal Point (GFP) pour les questions d'État de droit de police, de la justice et des services correctionnels en situation post-confliktuelle et autres situations de crise.

En 2012, le Secrétaire général a désigné le PNUD et le DOMP/DPKO comme coresponsables du Point focal mondial (GFP¹) pour la primauté du droit dans les situations de post-conflit et autres situations de crise. Par l'intermédiaire du GFP, le PNUD et le DOMP, l'ONUSC, ONU Femmes, le HCR et d'autres entités des Nations Unies répondent aux demandes d'appui des États membres en réunissant des experts en droit de l'ensemble du système des Nations Unies. Cette coopération permet de : faciliter le soutien sectoriel après partenaires nationaux pour renforcer l'état de droit ; veiller à ce que les dimensions politiques de l'état de droit soient intégrées dans les processus de planification et de mise en œuvre ; et aligner l'assistance globale sur les besoins et priorités nationales. Afin de faciliter la fourniture d'un soutien conjoint, les deux organisations (DPKO et PNUD) ont convenu de regrouper une partie de leurs capacités et de leurs effectifs respectifs en équipes conjointes dès le début de 2013 au sein d'un emplacement unique au Siège de l'ONU.

Le Point focal mondial de l'ONU sur la police, la justice et les services correctionnels (GFP) est donc l'initiative la plus récente d'une décennie d'efforts visant à améliorer la cohérence et la qualité de l'appui de l'ONU à la crise et aux conflits dans les pays concernés. Son objectif

¹ <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/Final-Concept-Note-GFP-HLTD-on-Peace-and-Security-10-May-2016.pdf>

est de fournir de meilleurs services de police, justice et services correctionnels (PJC) à partir du siège des Nations Unies auprès des missions de maintien de la paix des Nations Unies (OMP), pour soutenir les missions politiques spéciales et les missions hors mission. Au lieu de créer une autre institution, un groupe de travail, un groupe de coordination ou une entité qui joue le rôle de chef de file, le GFP veut se concentrer de manière novatrice sur la création de méthodes de travail plus intégrées entre deux acteurs clés des Nations Unies et avec le système des Nations Unies. Ainsi, le GFP pourrait être considéré comme une initiative d'amélioration commerciale dans laquelle le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont chacun mobilisé une partie de leurs ressources pour tout en laissant la porte ouverte aux autres acteurs de l'ONU pour entrer dans une dynamique de collaboration. Cette coopération plus étroite inévitablement se heurte encore à des obstacles bureaucratiques et a, pour l'heure, encore certains effets sur l'efficacité dans certains domaines. Cependant, du point de vue du GFP, ces obstacles représentent des défis de leadership à résoudre plutôt que des défis au concept même du GFP.

Les objectifs initiaux de la mise du GFP au sein de l'ONU :

- Assurer que l'ONU est au cœur des efforts internationaux visant à renforcer l'état de droit dans des contextes touchés par la crise;
- Soutenir le système en fournissant une assistance à la police, à la justice et aux services correctionnels pour le maintien de la paix;
- Aider les équipes de pays des Nations Unies et les missions des Nations Unies à élaborer et à mettre en œuvre la règle de droit commun, de la justice et des stratégies de réforme du secteur de la sécurité et des programmes en matière de ROL;
- Fournir en temps opportun et offrir une assistance technique de haute qualité en réponse aux demandes formulées par les pays;
- Soutenir les efforts de collecte de fonds pour établir une approche compréhensive et concertée des programmes sectoriels en situation de crise et dans le contexte de conflit;
- Permettre à l'Organisation des Nations Unies de combler efficacement les lacunes des capacités en termes de personnes, de compétences, de connaissances et de réponse politique en temps de crise et de conflit;
- Renforcer les Nations Unies et les OMP dans leurs outils de sensibilisation et les partenariats avec et entre les États membres.

Les moyens et le soutien que le GFP pourrait mobiliser en réponse aux demandes en termes de présence sur le terrain aux Nations Unies en situation de conflit et de post-conflit dans le contexte de la RCA seraient les suivants² :

² <https://www.un.org/ruleoflaw/files/~6839122.pdf>

- Déploiement rapide de soutien de conseillers à la police, à la justice et des services correctionnels ;
- Développer et utiliser des listes d'experts pour plus de souplesse dans les déploiements rapides ;
- Aider à mener des évaluations conjointes, la planification et la conception de l'assistance de la police, de la justice et des services correctionnels ;
- Soutenir les efforts de collecte de fonds de soutien pour la police, de la justice et de programmes correctionnels au niveau du pays ;
- Développer des outils d'orientation, de formation et de mise en œuvre des activités là où des lacunes existent ;
- Évaluer la qualité de l'assistance fournie et l'impact de l'action des Nations Unies sur l'État de droit au niveau national ;
- Soutenir les entités des Nations Unies à fournir un soutien coordonné en matière de RoL, de RSS au soutien de la chaîne pénale.

Au niveau pays :

L'objectif du GFP est d'orienter et de superviser les actions des Nations Unies et des OMP (dans le cas de la RCA) en ce qui a trait à la primauté du droit. Donner un appui au développement des stratégies des stratégies pour résoudre les obstacles politiques et de la coordination de l'appui de pays des Nations Unies pour la primauté du droit, sans préjudice des rôles spécialisés et des mandats spécifiques des agences des Nations Unies présentes dans le pays.

Les entités des Nations Unies qui travaillent au niveau des pays demeurent responsables de la fourniture de conseils juridiques et techniques liés à l'état de droit, ainsi que la conception technique et la mise en œuvre de leurs programmes connexes et afférant à la RoL.

Au niveau du siège (HQ)

Le DPKO et le PNUD sont responsables pour répondre aux demandes au niveau des pays, qui transitent par les entités des Nations Unies sur le terrain, pour les questions spécifiques de police et de qualité de la justice, et l'aide aux services correctionnels. Ceci inclut l'accès au savoir-faire et à des personnes spécialisées pour fournir des conseils sur l'évaluation, la planification, le financement et les partenariats.

Le GFP est applicable et mis en œuvre lors d'opération de maintien de la paix, mission politique spéciale et pour les activités qui ne relèvent pas des missions pays. GFP³ s'appuiera sur l'expertise des entités des Nations Unies, des États membres, les ONG, les « think tanks », etc., et les rendra disponibles aux collègues sur le terrain.

³ <https://www.un.org/ruleoflaw/files/~6839122.pdf>

Les activités liées au GFP :

Les activités découlant du GFP⁴ fournissent en principe une expertise spécialisée en matière de police, de justice et pour les services correctionnels, en menant une analyse approfondie des institutions et des contextes, en renforçant les processus de planification, de suivi et d'évaluation axés sur l'appropriation nationale et les ressources locales au premier chef pour soutenir des interventions de maintien de la paix ou de stabilisation internationale dans des pays en crises. Le GFP vise donc à favoriser les partenariats, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies qui sous-tendent les efforts de mobilisation des ressources.

En outre, la GFP peut contribuer à assurer que le développement de la règle de droit se reflète de manière appropriée en tant que priorité stratégique dans l'ensemble du système des Nations Unies, y compris en alimentant activement les processus de planification et d'élaboration des politiques et en contribuant régulièrement aux produits, outils et publications sur le droit et la loi. Le déploiement accéléré du mécanisme commun du GFP comprend celui des organisations spécialisées, y compris ONUFEMMES et UNHCR.

En 2014, la GFP a donc aidé à déployer le programme conjoint en République centrafricaine et a déployé des experts techniques et des conseillers. En outre, le nouvel arrangement que propose l'ONU attire les ressources financières des bailleurs qui sont nécessaires pour opérer sur le terrain, car elle offre en principe une plus grande coordination et plus-value : à titre d'exemple les projets conjoints et les programmes développés dans le cadre de la GFP font appel aux donateurs/partenaires de développement et ont attiré, à ce jour, des fonds de plus de 50 millions de dollars au niveau mondial. L'enjeu du succès du GFP comme mode de réponse rapide et concertée pour un mode opératoire efficace en temps de crise est donc crucial.

La GFP a donc été mise en place pour s'assurer que le Siège de l'ONU offre un meilleur soutien national et international aux opérateurs de terrain. En tant que telles, les entités du SNU localisées ont adopté une approche dite « ascendante », compte tenu de la décentralisation de la plupart des présences sur le terrain de l'ONU et du niveau d'autonomie relativement élevé dont jouissent les agences de l'ONU dans la plupart des situations conflictuelles et post-conflit. Dans ce contexte, il existe des « moments critiques » où le GFP peut ajouter une valeur particulière en RCA grâce au PCJS :

Ceci est particulièrement lors des missions de démarrage des OMP : Dans le cas de la République centrafricaine, le GFP a joué un rôle important pour assurer une stratégie de déploiement à l'échelle du système et du pays, et ce en ayant au départ une équipe intégrée et une source commune de financement.

Les grands traits du fonctionnement du GFP :

- Planification de la transition du passage du développement à la réponse de crise : Comme de nombreux défis de développement à long terme demeurent malgré la

⁴http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/Global_Programme_Rule_of_Law-Annual_Report_2014.pdf

crise auquel répond le SNU, il est important de veiller à ce que le déploiement de la mission de paix soit graduel et progressif, lié à des objectifs spécifiques et développer en étroite collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies (UNCT). De tels programmes et approches de planification de transition et le GFP se sont avérés être une plate-forme utile pour assurer une transition séquentielle dans les domaines de la police, de la justice et des services correctionnels en RCA. Les outils pour son déploiement optimal restent à développer au vu et au su de l'expérience en RCA.

- La mobilisation du SNU en réponse à la situation de crise : Le GFP a joué un rôle déterminant dans la mobilisation des capacités civiles de l'ONU à la suite des crises nombreuses qui ont secoué la RCA. L'établissement d'une équipe conjointe de justice et de correction avec le PNUD, la MINUSCA et ONUFEMMES et le lancement du programme conjoint (PCJS) de plus 15 millions de dollars avec des partenaires GFP pour le soutien de la règle de droit est à ce titre un des succès du principe du GFP.
- Le GFP a fait l'objet d'une évaluation en 2014, avant la création du PCJS et les éléments suivants peuvent être rapportés. Depuis sa création le GFP a obtenu des succès et résultats importants. Au Siège de l'ONU, l'accord entre les agences a renforcé la collaboration, amélioré les relations de travail entre le/DPKO DOMP et le PNUD et favorisé un changement positif de mentalité et de culture dans lequel les cloisonnements ont été remplacés par un esprit d'équipe et de collaboration pour les principaux partenaires du GFP, au bénéfice des pays récipiends. Les interactions entre le PNUD et le/DPKO DOMP se sont davantage structurées au cours du temps et de nouvelles procédures institutionnelles et ont favorisé une coordination plus encadrée, le partage d'informations et la compréhension mutuelle des procédures de travail de chaque organisation. La décision de colocation de gestionnaires dans les initiatives du GFP, processus qui doit encore être finalisé, a contribué à ces succès. Dans un système qui fonctionne autant sur la base des relations que sur la base de la hiérarchie et du protocole, de tels changements représentent une étape importante vers un meilleur soutien coordonné au domaine dans les domaines de la justice, de la police et des services correctionnels.

Alors que le GFP a pris un départ impressionnant au chapitre de la collaboration au siège parmi ses membres et par le volume de ses visites de terrain, l'initiative a encore beaucoup de chemin à faire en termes d'impact sur la livraison opportune de haute qualité pour des services de PJC aux missions des Nations Unies et aux équipes de pays. Il existe une possibilité réelle et importante d'amélioration dans plusieurs domaines importants. Au siège des Nations Unies, les plus pressants sont : combler les lacunes dans les outils de gestion, en particulier pour le développement d'un plan d'affaires plus structuré ; clarifier et consolider les relations avec les partenaires du GFP et les communications avec le pays et les États membres.

Dans le domaine, le GFP a eu un impact fonctionnel relativement léger sur les missions des Nations Unies et les équipes de pays. Un obstacle majeur à surmonter est celui de la perception erronée à l'effet que le GFP est une initiative d'abord axée sur le développement de l'offre principalement pour faire progresser la gestion des enjeux du secteur de la PJC au Siège de l'ONU. Deux facteurs ont joué un rôle important dans la création de cette

perception. Premièrement, le GFP n'a pas encore complètement précisé quelle valeur ajoutée il peut apporter au domaine PJC, en particulier ses services, sa boîte à outils et les processus par lesquels ceux-ci peuvent être mobilisés par les entités des Nations Unies. Deuxièmement, à plusieurs reprises, les visites de pays du GFP ont été jugées insuffisamment préparées, lourdes ou dépourvues de réel suivi, ceci a diminué la crédibilité naissante de la GFP, mais visiblement la mise en place du PCJS a su surmonter certains de ses obstacles, bien que les outils de gestion de planification et de suivi doivent encore être développés plus à fond.

À la lumière de l'environnement ci-haut décrit, les évaluateurs ont été en mesure de retracer le fondement du développement du PCJS dans le cadre du GFP comme suit :

Le document du projet conjoint PCJS tire sa source à la base des documents et moments importants suivants :

1. United Nations Strategic Assessment Mission (SAM) 2013
2. Conflict Prévention and Recovery (CPR) Program
3. Développement d'une stratégie conjointe des Nations Unies pour l'État de droit (chapitre État de droit similaire au CPR Programme - Pilier État de droit)
4. Du déploiement d'un consultant spécialisé du PNUD État de droit — mars-mai 2014
5. United Nations Mission Urgent and Temporary Measures (UTM)— juin 2014
6. UNDP and DPKO/CLJAS avec un déploiement temporaire à l'été 2014

1— Déploiement de l'Unité d'Évaluation stratégique des Nations Unies (SAM) novembre 2013 :

Une « Strategic Assessment Mission » (SAM) a été déployée en novembre 2013 afin de déterminer si une mission de maintien de la paix devait être créée pour la RCA. C'est à la suite de cette SAM que le Conseil de Sécurité a décidé de la création de la MINUSCA.

Le DPKO et le PNUD ont déployé conjointement du personnel pour couvrir la dimension de l'État de droit dans le cadre de la SAM en novembre 2013. Il s'agissait la deuxième fois que le PNUD ROL Team participât de plein droit à une SAM (généralement, le PNUD n'avait qu'un seul participant qui devait couvrir également pour le UN Development Group).

Du côté DPKO/Justice et PNUD, la SAM a porté fruit et les deux organisations ont développé une compréhension partagée des défis. La majorité des éléments constitutifs relatifs à l'État de droit ont été produits par le PNUD sur la base du programme justice existant avant la crise et sur la base de la compréhension du contexte et de la connaissance des défis préexistants. Ces éléments programmatiques ont servi au PNUD pour développer la Stratégie conjointe du SNU pour la restauration de l'État de droit.

2- Intervention du Programme du Conflict Prévention and Recovery (CPR)

Ce programme a été conçu pour servir de stratégie pour le programme pays du PNUD et développé sous la direction du Directeur Pays actuel, Aboubacar Koulibaly. Il comprend un pilier « livelihoods » et un pilier État de droit. Il s'agit d'un document qui a permis au PNUD d'articuler sa vision et sa stratégie en matière d'État de droit, et de jeter les bases pour développer du projet conjoint.

3— La stratégie conjointe des Nations Unies pour l'État de droit (Version préliminaire) (janvier-mars 2014)

Ce document a été développé à la suite de la « Strategic Assessment Mission des Nations Unies » (SAM) de novembre 2013 et du programme CPR.

Présentation de l'ébauche de la Stratégie conjointe des Nations Unies pour l'État de droit :

En mars 2014, le PNUD et DPKO ont organisé la première réunion GFP sur la RCA afin de présenter la première ébauche de la stratégie conjointe des Nations Unies pour l'État de droit. À l'époque, la stratégie a été essentiellement produite par le PNUD sur la base de la SAM et de sa connaissance préalable de la RCA. Le premier jet de la stratégie n'a cependant pas été partagé immédiatement avec les autres entités GFP des Nations Unies.

Éventuellement la stratégie fut partagée avec l'ensemble des entités GFP lors d'une première réunion GFP/CAR. La Réunion fut couronnée de succès pour les raisons suivantes :

- Un très grand nombre d'entités des Nations Unies travaillant sur les questions Droits de l'homme et État de droit ont participé (près de 15 entités au total);
- Il existait une vraie demande pour connaître la situation en RCA, sur ce que le SNU pouvait et devrait faire en matière État de droit ;
- Les entités présentes ont reconnu la valeur de la proposition de Stratégie conjointe et exprimé leur accord avec les principaux éléments de cette dernière, avec certains ajouts et correctifs.

Cependant, la Stratégie n'a pas été finalisée en raison d'un désaccord persistant entre le DPKO/CLJAS et le PNUD sur les modalités opérationnelles et le financement de celles-ci. Toutefois, après discussions le PNUD a finalement proposé aux entités du GFP d'utiliser la Stratégie proposée lors du développement de la **Rule of Law Window du Multi-Partners Trust Fund** ce qui a permis le développement du Projet conjoint avec l'aide d'un consultant du PNUD État de droit - mars-mai 2014 de naître formellement.

4— Missions des mesures d'urgence et temporaires des NU/United Nations Mission Urgent and Temporary Measures (UTM)— juin 2014

En parallèle, le DPKO a déployé une mission à l'échelle de l'ONU visant à examiner les mesures urgentes et temporaires que la MINUSCA devrait prendre pour renforcer immédiatement l'état de droit. Le PNUD faisait partie de la mission. Du point de vue de la GFP, l'UTM a permis aux Nations Unies, en particulier au DPKO, au OHCHR, au OLA et au PNUD de s'entendre sur la nécessité de soutenir l'idée d'un tribunal pénal spécial à être

institué. Le OLA a négocié le protocole d'accord avec le gouvernement de la RCA sur le soutien de l'ONU au tribunal pénal spécial les semaines qui ont suivi la mission (le protocole d'accord a été signé en septembre 2014). Jetant ainsi les premières bases de la Justice transitionnelle en RCA.

5— UNDP et DPKO/CLJAS déploiement d'experts en Justice à l'été 2014

UNDP a fait le déploiement temporaire de 2 mois en RCA (juin et juillet 2014) d'un expert justice afin d'appuyer le Bureau Pays à finaliser le projet conjoint. Ce déploiement a eu lieu en même temps que le déploiement du Chef justice de la « standing capacity justice » du DPKO (ce dernier était d'ailleurs « Acting Head of Justice Section » au sein de la MINUSCA en attendant le recrutement d'un chef de section). Ce déploiement « conjoint » (dans les faits, mais pas dans la planification) a été très utile pour finaliser le projet conjoint. Il en ressort que le DPKO et le PNUD ont été très proactifs et d'un soutien total pour réaliser le projet conjoint ; mais aussi pour créer une unité conjointe de gestion soit ce qui sera le Comité de pilotage du PCJS.

On peut retenir que le PNUD, la MINUSCA et ONUFEMMES ont élaboré ensemble, dans l'esprit et le cadre du mécanisme onusien du Global Focal Point (GFP) pour le secteur de la police, la justice et des prisons dans les pays vivant des crises particulières, et en coordination avec les partenaires techniques et financiers, un projet d'appui à la réactivation des institutions liées à la chaîne pénale en Centrafrique pour aider à restaurer la paix, la sécurité et la justice suivant des troubles majeurs. Le PCJS visait à combler les besoins urgents en matière de sécurité, de justice et de protection des populations sur l'ensemble du territoire de la RCA.

Le Projet conjoint visait à contribuer à faire des responsables du secteur de la justice et des forces de sécurité intérieure (FSI) les acteurs clés de la construction de la paix et la réconciliation nationale en Centrafrique. Le PCJS ciblait, de ce fait, la lutte contre les violations graves contre les droits humains, le développement de la justice transitionnelle, la protection et le développement des droits humains dans les communautés à travers une approche pouvant mobiliser toutes les couches de la société autour d'objectifs et d'intérêts communs et contribuer au retour de la cohésion sociale permettant une sortie de crise durable.

7.2 LES OBJECTIFS DU PROJET CONJOINT PCJS

Les objectifs spécifiques du PCJS étaient de :

- Contribuer à la lutte contre les graves violations des droits de l'homme, à la lutte contre l'impunité et à la mise en place des mécanismes de réconciliation, de construction de la paix et de justice transitionnelle ;
- Contribuer à la relance de la justice et à établir sa présence au sein des communautés ;
- Permettre à la Gendarmerie et à la Police de fournir des services de protection dans les sites sensibles ;

- Contribuer à la lutte contre l'impunité en matière de violences basées sur le genre et le sexe et à la protection des survivantes ;
- Promouvoir et protéger les droits dans les communautés et soutenir l'amélioration des mécanismes communautaires de résolution des litiges et le rétablissement des fonctions de justice.

Objectifs du partenariat du SNU pour la livraison du projet :

- Ce projet soutiendrait au niveau national, la dynamique enclenchée par le projet d'appui à la relance de la chaîne pénale à Bangui et les processus nationaux de construction de la paix et de réconciliation, y compris de justice transitionnelle à moyen terme ;
- Le projet serait complémentaire des activités entreprises par les Nations Unies, en particulier celles de la MINUSCA ;
- Le PNUD, ONUFEMMES, le Haut-Commissariat aux Droits de l'homme, et la MINUSCA collaboreraient ensemble en matière de soutien à l'État de droit, justice et sécurité en RCA à travers le cadre et l'esprit du GFP ;
- Il compléterait et bénéficierait également d'autres projets dans le domaine de l'État de droit prévu par le PNUD/MINUSCA/ONU-FEMMES ;
- L'exécution du projet mettrait l'accent sur un partenariat stratégique étroit avec les principaux PTF œuvrant dans le domaine de la justice (France, UE-projet RESEJEP, UNICEF, HCR, UNFPA) ;
- Il serait complémentaire du projet de restauration des fonctions de base urgentes de la Police et de la Gendarmerie mis-en-œuvre par le PNUD, MINUSCA, le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, et ONUFEMMES ;
- Profiterait notamment de l'identification des besoins de sécurité des populations, particulièrement des groupes vulnérables, dans les sites spécifiques et critiques ;
- Permettrait un déploiement de la Police/Gendarmerie dans des sites où la population est/se sent vulnérable ;
- Permettrait la livraison d'assistance efficace aux victimes, y compris les victimes de VBGS.

7.3 LES RÉSULTATS ATTENDUS, PRODUITS ET ACTIVITÉS DU PROJET

Les résultats attendus reflètent l'articulation du projet autour de trois composantes visant cinq résultats principaux déclinés en plusieurs résultats secondaires.

Structure des composantes du Projet Conjoint au départ :

- La composante justice (résultats 1 et 2)

- La composante sécurité (résultats 3 et 5) et :
- La composante lutte contre les violences basées sur le genre et le sexe (VBGS) (résultat 4).

Les résultats attendus du projet étaient :

Résultats principaux et secondaires attendus par composantes :

Composante Justice

- Résultat 1 : Le cadre stratégique et opérationnel de la justice assorti des mécanismes de lutte contre l'impunité est mis en place pour une réponse immédiate aux besoins de protection des populations.
 - Résultat 1.1 : Un plan d'urgence et un document d'orientation stratégique sont produits et mis-en-œuvre.
 - Résultat 1.2 : Des mécanismes de réconciliation, construction de la paix et de justice transitionnelle sont développés et mis-en-œuvre.
 - Résultat 1.3 : La réforme du cadre légal soutenu favorise la réponse aux violations de droits de l'homme.
- Résultat 2 : La protection des personnes et groupes vulnérables et leur accès à la justice sont renforcés à travers le redémarrage des fonctions essentielles de la chaîne pénale.
 - Produit 2.1. : Un mécanisme national d'enquêtes et d'instruction est opérationnel et mène des enquêtes relatives aux graves violations de droits humains et l'impunité.
 - Produit 2.2 : La justice criminelle réactivée dans les zones d'intervention contribue à la lutte contre les graves violations des droits commises lors des crises.
 - Produit 2.3 : Les audiences foraines relancées dans les zones d'intervention favorisent la présence de la justice.
 - Produit 2.4 : Le système pénitentiaire réactivé dans les zones d'intervention contribue à la lutte contre l'impunité et au respect des droits des détenus.
 - Produit 2.5. Les victimes de graves violations de droits humains participent aux processus de construction de la paix.

Composante Sécurité :

- Résultat 3 : La police et la Gendarmerie fournissent progressivement des services de protection dans les sites sensibles.

- Produit 3.1. Les besoins basiques de sécurité des communautés, particulièrement des groupes vulnérables, sont identifiés et traités à travers une méthodologie de sécurité de proximité.
- Produit 3.2. La Police/Gendarmerie est déployée dans des sites sensibles où la population est/se sent vulnérable.
- Produit 3.3. Les forces de Police et Gendarmerie ne se rendent pas coupables de graves violations de droits de l'homme.
- Résultat 5 : Les conflits et l'insécurité dans les sites sensibles d'intervention sont progressivement gérés à travers des mécanismes de protection des droits et des modes communautaires de règlement des litiges.
 - Produit 5.1 : La société civile sensibilise la population à ses droits, effectue un monitoring des droits de l'homme, et fournit une assistance juridique et judiciaire aux populations.
 - Produit 5.2 : Les mécanismes locaux de gestion de conflits sont soutenus, assurent la protection des droits et diminuent l'insécurité dans les zones d'intervention.
 - Produit 5.3 : Les capacités des autorités administratives locales, notamment préfectorales/sous-préfectorales, sont renforcées pour prévenir et gérer les conflits au niveau local.

Composante VBGS :

- Résultat 4 : Le monitoring des cas de violences basées sur le genre et le sexe est effectué et les victimes de VBGS reçoivent une assistance.
 - Produit 4.1 : Les victimes connaissent mieux leurs droits et les mécanismes d'assistance en matière de violences liées au genre et au sexe.
 - Produit 4.2 : Les victimes de VBGS bénéficient d'une assistance des organisations de la société civile dans les zones d'intervention.

7.4 LES PRINCIPAUX PARTENAIRES ET BÉNÉFICIAIRES DU PROJET

La stratégie conjointe du PNUD, de la MINUSCA et de l'ONUFEMMES pour ce projet s'inscrivait dans le cadre et l'esprit du GFP qui visait à fournir une réponse de qualité aux demandes des pays en crise en matière d'État de droit, justice et sécurité à travers une stratégie et une programmation conjointe des Nations Unies. Cette approche de projet conjoint au travers le mécanisme du GFP qui se voulait une réponse exceptionnelle à une situation exceptionnelle et visait à remplacer ou suppléer l'approche programmatique régulière que l'on retrouve habituellement au sein du SNU lorsqu'implanté dans un pays. L'usage du mécanisme du GFP commandait donc des moyens hors de l'ordinaire tant au niveau de la planification que de la gestion. Des outils particuliers devaient donc être utilisés pour favoriser la coordination entre le SNU et la Mission de Paix et les autorités de l'État. Elle requerrait aussi la mise en place d'outils spécialisés pour faire face aux défis. Plus loin dans

ce rapport, les évaluateurs décrivent plus en détail le concept du GFP et ces éléments constitutifs (Section 6.1.3).

Le PNUD, la MINUSCA et ONUFEMMES ont décidé de mettre en œuvre le projet en se basant également sur leurs avantages comparatifs, à savoir :

- (i) Pour le PNUD : son expertise technique, sa relation de confiance avec le Ministère de la Justice, le Ministère de la Sécurité publique, sa connaissance approfondie du secteur grâce aux précédents projets et à sa présence sur le terrain dans 5 préfectures avant le début de la crise ;
- (ii) Pour la MINUSCA : son mandat « d'action en faveur de la justice nationale et internationale et de l'État de droit », son poids politique, son expertise technique, sa présence sur le terrain ainsi que sa connaissance du secteur sécuritaire ainsi que sa relation de confiance et privilégiée anticipée avec l'État de RCA et les Ministères de la Justice et de la Sécurité publique pour les opérations de la Mission de paix ;
- (iii) Pour ONUFEMMES : son expertise dans le domaine VGBS et le déploiement d'experts justice/sécurité dans ce domaine.

Le Comité de Pilotage (CP) du programme d'appui à la transition en Centrafrique « PACIT » créé pour la gestion du PCJS avait et a l'autorité sur le projet et la responsabilité pour sa conduite, sa révision et sa clôture. Le CP est appuyé par un comité technique (CT) de suivi composé des fournisseurs et utilisateurs principaux ainsi que des bénéficiaires du projet au niveau technique. Le CP, est en principe, articulé autour d'un processus inclusif et participatif qui réunit tous annuellement les acteurs clés de la chaîne pénale, du système de justice et ceux relatifs à la RSS au niveau de la partie nationale et du SNU.

Selon la description du document projet, les bénéficiaires sont de façon générale :

Les bénéficiaires indirects : Les bénéficiaires indirects du projet sont les institutions étatiques et les fonctionnaires de ces institutions, les associations partenaires des droits de l'homme, les chefs traditionnels, les journalistes dont les capacités techniques et opérationnelles seront développées.

Les bénéficiaires directs : Les bénéficiaires directs du projet sont les populations des zones d'intervention plus précisément les personnes les plus affectées par le conflit, les femmes et les enfants ainsi que les victimes de graves violations des droits, des victimes de VGBS dont les activités du projet conjoint leur permettront de connaître leurs droits et de demander leur protection.

Il est utile de noter que le projet, outre les trois (3) partenaires signataires du SNU sous la signature du Représentant résident du PNUD, Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour la RCA et Coordinateur résident des Nations, le document projet inclut également à titre de partenaires le Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération internationale chargé des pôles de développement, le ministère de la Justice, Garde des Sceaux, Chargée de la Réforme Judiciaire et des Droits de l'Homme.

S'agissant plus particulièrement du volet sécurité, les partenaires et bénéficiaires du projet peuvent être définis de la façon suivante :

Au plan opérationnel de la mise en œuvre du projet, UNPOL et les sections concernées de la MINUSCA (RSS, État de Droit, Affaires civiles) ainsi que les agences des Nations unies, HCHR et UNMAS notamment, peuvent être considérés autant comme des partenaires que des parties au projet. En effet, ces entités jouent un rôle dans le projet, mais également au titre de leurs compétences institutionnelles, elles mènent à l'extérieur du projet des activités propres qui peuvent interagir avec celui-ci, voire même entrer en conflit avec lui.

Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique et de l'Administration du territoire agit au chapitre des Forces de Sécurité intérieure (FSI), gendarmerie et police nationale. Ce sont des partenaires capables de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre du projet (Constructions du cadre institutionnel et opérationnel dans lequel le projet prend place, définition des besoins, participation à l'élaboration des plans d'action identification et désignation des personnels, des organisations et des infrastructures susceptibles de recevoir un appui). Au sens traditionnel, il s'agit de bénéficiaires qui reçoivent également un appui.

À travers le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique et de l'Administration du territoire, dans une architecture institutionnelle appelée à changer en 2018 avec l'élection des maires actuellement désignés, une autre catégorie de partenaires peut être identifiée. Il s'agit des acteurs communautaires, collectivités territoriales notamment municipalités des régions et municipalités d'arrondissement pour Bangui, des villages, des autorités coutumières traditionnelles et plus largement des organisations de la société civile (OSC). Ici le vocable de partenaires est plus adapté. Ces entités sont engagées dans une démarche propre. L'appui du projet, quels que soient son importance et son impact, ne saurait se substituer à la dynamique sociale, associative ou communautaire qui préexiste au sein de ces entités.

Le projet participe au relèvement de la règle de droit au travers de ces acteurs, et ce pour le bien-être et la sécurité des citoyens, particulièrement les plus vulnérables de la RCA qui sont ultimement les vrais et seuls bénéficiaires du PCJS.

Une ambivalence du positionnement du rôle à titre de partenaires ou à titre de bénéficiaires et le manque de clarté sur cette question dans les documents et instruments du projet influencent grandement le positionnement des acteurs et conditionnent parfois leur perception à titre de receveur de services ou comme gestionnaires ayant ou non des responsabilités programmatiques. Cette question a été récurrente tout au long des entretiens et échanges avec la partie nationale.

8 Résultats de l'évaluation des performances du projet à mi-parcours

8.1 PRÉAMBULE AUX RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION :

Cette évaluation opérée dans un contexte particulier pour les évaluateurs en raison du faible nombre de jours alloué pour la conduire compte tenu de la complexité des enjeux et des sujets abordés. La recherche documentaire fut ardue et a nécessité une consolidation constante, et ce, en dépit de l'appui sans faille de l'équipe locale du PNUD pour retracer les documents. Ceci fut le cas, en partie, en raison de la faible mémoire institutionnelle existante sur le PCJS, les acteurs ayant changé en cours de route, le système de classement a varié au gré des époques et des individus. Cette base documentaire est considérable et a demandé une recherche et une lecture attentive. Les évaluateurs fournissent les documents recueillis pour fin de consolidation et de mémoire institutionnelle du PCJS. **(voir Annexe 4)**

De plus, comme le PCJS s'est opéré dans un contexte de turbulences et de nombreux bouleversements politiques nationaux, ceci dans un contexte où il y a eu un manque de personnel et de spécialistes dédiés au projet pendant plusieurs périodes clés fragmentant d'autant plus l'information à recueillir. Cela a obligé également la direction du PNUD à l'époque à intervenir plus directement dans la gestion courante et assurer la direction et la gestion du PCJS en fonction des priorités et parfois des aléas contextuels. Ceci a eu pour effet parfois de court-circuiter les processus normaux qui peuvent exister dans une équipe bien rodée, établie, avec des rôles et responsabilités claires. Cela a en outre limité le développement d'outils méthodologiques propres et adaptés à un Projet conjoint découlant du GFP particulièrement en matière de gestion axes sur les résultats et de rapportage. Les évaluateurs en ont tenu compte en y apportant les adaptations nécessaires pour que cette évaluation constitue à la fois un audit, une évaluation mi-terme et une revue prospective qui peut servir à la fois les partenaires, le SNU, et le GFP dans la poursuite du projet et de projets semblables dans le futur.

Les évaluateurs ont donc privilégié les conclusions directes de leurs observations recueillies par les entretiens et la revue documentaire. Les résultats du PCJS ont été examinés avec attention après avoir été colligés dans les différentes sources disponibles. Ceci a été nécessaire en raison des variations dans les processus de rapportage qui ont été soumis à plusieurs aléas au cours de la vie du PCJS. La fréquence et les contenus inégaux et parfois non structurés des rapports tant sur les résultats que sur des aspects de la planification limitaient la capacité d'établir un continuum fiable. Un tableau a été préparé à cet effet pour rassembler l'ensemble des résultats **(voir Annexe 5-tableau des résultats consolidés)**. Les commentaires essentiels découlant de l'analyse et des entretiens ont été rapportés plus bas et font également partie intégrante du rapport d'évaluation.

L'évaluation a été conduite en s'appuyant sur l'articulation du projet tel qu'elle a été décrite dans les termes de références. Sur cette base, les résultats pouvant être attendus de l'évaluation sont les suivants :

- Le projet disposera de recommandations pour améliorer sa gestion et son suivi ;
- Le PNUD et les partenaires du projet disposent de recommandations de nature stratégique et technique permettant d'atteindre les résultats attendus du projet et de définir d'éventuelles orientations futures ;
- Le PNUD, la MINUSCA et ONUFEMMES, ainsi que les partenaires du GFP, disposeront d'enseignements et recommandations pour le développement de futurs projets conjoints en matière d'État de droit ;
- L'évaluation décrit les réalisations par rapport aux objectifs initiaux et examine les causes des délais effectifs de mise en œuvre ;
- L'évaluation fait la revue de l'efficacité, la relation coût-efficacité, la pertinence, l'impact et la viabilité du projet ;
- Elle identifie également les facteurs qui ont facilité ou entravé les progrès vers la réalisation des objectifs ;
- L'évaluation fournit des résultats comparés avec ceux escomptés à ceux déjà obtenus et examinera les contraintes ayant éventuellement retardé et/ou empêché la réalisation des résultats programmés ;
- La revue fournit des orientations pratiques en termes de continuation et stratégie de positionnement dans le cycle qui suivra l'évaluation.

8.2 COMPTE RENDU DES ENTRETIENS MENÉS DURANT L'ÉVALUATION MI-PARCOURS

L'équipe des évaluateurs a rencontré un grand nombre d'acteurs en vue de recueillir leurs perceptions la mise en œuvre et le résultat des piliers du projet conjoint dont ils avaient et ont encore la charge.

8.2.1 RENCONTRES EXTERNES

À cet égard pour fin d'allègement du texte les évaluateurs ont placé le sommaire des entretiens et recommandations des intervenants dans une annexe (**voir Annexe 5-A**).

Les évaluateurs rapportent le résumé de certains ces entretiens clés qui porte ont sur les constats recueillis des déclarations des personnes responsables et les recommandations formulées sur la gestion du projet y incluant celles faites en vue de corriger certaines faiblesses dans la mise œuvre. Ce compte rendu inclut les suggestions faites pour améliorer la coordination, la coopération et la collaboration entre les acteurs qui sont liés au PCJS. Les évaluateurs rapportent l'essentiel de leurs observations, constatations et les recommandations recueillies de ces acteurs tant au niveau du secteur de la justice que de la sécurité. La présentation du compte rendu privilégie le volet Justice et les points centraux du projet compte tenu du fait que ces entretiens ont été conduits par deux évaluateurs (expert international Justice et expert national pour les points Justice, partenariat et gestion) voire par l'ensemble de l'équipe d'évaluation (points centraux) permettant une retranscription de type « minutes des rencontres » alors que les entretiens sécurité ont été en partie assurés par l'évaluateur expert sécurité ce qui a conduit à une relation plus succincte présentée dans le tableau des rencontres sous le volet sécurité. L'intention n'est pas de faire un verbatim, mais

bien de fournir certains des éléments clés, vise à les mettre en exergue, car ils seront liés aux recommandations qui suivront.

8.2.2 RENCONTRE AVEC L'ÉQUIPE PAYS DU PCJS

Lors de l'entretien initial avec l'équipe projet au début du processus d'évaluation, il a été mis de l'avant l'importance des défis existants pour gérer le PCJS qui tiennent en partie à l'ajout de nouveaux mécanismes de financement et mode de gestion qui sont liés à la nature conjointe du projet. En ce qui concerne l'appui à la justice, les appuis ont largement consisté au départ à des actions emblématiques que sont les sessions criminelles et les audiences foraines et la réhabilitation de certains tribunaux au niveau physique. Il apparaît clair que le projet est actuellement, dans ce domaine, en train de s'engager dans une nouvelle dynamique et qu'il lui faudra trouver le moyen de consolider sa méthode d'opérer. Il faut signaler que de nouvelles sessions d'audiences foraines étaient en préparation au moment de l'évaluation et révélaient toute la difficulté de coordonner les acteurs et les ressources. En outre, la Cour Pénale spéciale nouvellement créée viendra élargir le paysage des interventions et la complexité de la coordination. En ce qui concerne l'extension souhaitée des services juridiques, douze (12) préfectures sur seize (16) sont complètement hors contrôle de l'État, les défis demeurent entier en l'absence d'une reconquête des territoires sur les éléments perturbateurs. Dès lors, comment envisager la perspective de l'extension des services de justice et de sécurité normaux sur le territoire national face aux forces irrégulières et compte tenu de la faible, sinon quasi non-présence de l'État dans ces régions ? La réactivation de la chaîne pénale et la relance de la justice dans l'arrière-pays sont sérieusement handicapées par le contexte sécuritaire. Les ressources humaines et logistiques ont été fournies avec du retard dans ce volet en raison des craintes et de l'insécurité qui règne. Compte tenu des besoins il s'avère nécessaire que les acteurs resserrent davantage les contacts pour améliorer l'efficacité et l'efficience dans la gestion et adressent les défis du redéploiement des fonctions de l'État. Le contexte qui entoure la définition du projet conjoint et la programmation de ses activités serait caractérisé par :

1. Le mauvais fonctionnement de la justice ;
2. Les ruptures multiples dans la chaîne pénale ;
3. L'absence des données pour l'identité judiciaire ;
4. Les mauvaises méthodes de travail des magistrats, greffiers et officiers de police judiciaire.

Il existe quelques barrières notables pour que la justice soit rendue en RCA. Ce qui contribue à la faiblesse du système judiciaire formel et inclus : la sécurité, les financements, les infrastructures, les capacités locales, le contexte historique et, dans certains cas, la volonté politique.

Le défi le plus évident serait l'engagement des acteurs à accompagner la réforme de la justice. La cartographie des violations Droits de l'Homme est en cour de confection avec la

collaboration de la MINUSCA, mais l'effectif des magistrats et des cadres administratifs de la justice reste plus que faible.

Le contrôle interne est peu fonctionnel sinon inexistant. Dans le projet conjoint, la totalité des activités menées en collaboration avec la section justice de la MINUSCA ont été réalisées sauf, la réhabilitation de la Cour d'Appel de Bria en raison de l'insécurité. Ainsi ont pu être conduits :

- Une session foraine qui s'est tenue à Berberati ;
- Une session criminelle qui s'est tenue à Bangui ;
- La formation des magistrats et greffières et agents de l'administration pénitentiaire qui s'est bien déroulée à l'ENAM et a rejoint un large éventail d'acteurs ;
- Les études de perceptions sur la justice et la sécurité qui ont été menées avec l'appui de HHI ;
- Les statistiques judiciaires, véritables outils de décision ne sont pas encore tenus convenablement, mais le PCJS travaille cette question ;
- La cartographie stratégique de la protection des témoins et victimes qui se met en place au rythme de la sécurisation du territoire ;
- L'appui aux organisations de société civile et aux collectivités locales se fait avec l'appui d'avocat du barreau américain, des avocats sans frontières et le RESESEP de l'UE sur les fonds du 11^e FED ;
- L'avant-projet de loi sur l'assistance judiciaire a été adopté par le comité avec l'aide du PCJS ;
- La création et mise en place de L'UMIRR (l'unité mixte d'Intervention rapide) ;
- Le traitement des dossiers liés aux violences sexuelles passe du réactionnel au pénal depuis le 8 mars 2016 a constitué une avancée modeste, mais symboliquement importante ;
- L'avènement de la CPS est un produit du PCJS et le Tribunal Spécial se met maintenant en place. Il y a un défi à affronter pour faire en sorte que la CPS qui s'appuie sur le socle de la chaîne pénale et de la justice nationale puisse opérer. Les deux projets distincts sur la CPS (un mené par le PNUD et l'autre MINUSCA de manière distante/CPS devront collaborer étroitement afin de maximiser les chances de succès du tribunal et qu'il contribue au relèvement général de la justice).
- La création d'un nouveau centre de commandement sécuritaire comme élément clé pouvant mettre le PCJS en lien avec la modernisation des services et de la coordination des acteurs avec des logiciels, avec la formation des OPJ policiers et gendarmes de gestion des ressources humaines sont considérés comme les produits phares du projet conjoint.

L'équipe pays à souligner qu'une des grandes difficultés pour travailler efficacement avec le Ministère de la Sécurité et le PCJS est qu'il s'inscrit au cours de la décennie dans une dynamique de construction, déconstruction et reconstruction perpétuelle en raison de l'instabilité persistante. C'est un contexte qui était difficile marqué par les crises et les démolitions des commissariats de police et poste de gendarmerie, prisons. L'abandon de

poste par de nombreux officiers de justice en raison de l'insécurité dans les régions rajoute à la complexité de la tâche.

Cependant la création d'un nouveau centre commun de commandement (CCC), la modernisation des services (réhabilitation des bâtiments, équipements informatiques), formation des OPJ policiers et gendarmes, et la mise en place d'une véritable gestion des ressources humaines sont considérées comme les produits phares du projet conjoint.

Une des principales difficultés de collaboration se situerait dans les relations avec la MINUSCA et l'UE sur les questions sécuritaires, car ceux-ci marquent un net intérêt préférence à travailler avec les FACA qui ne sont pas les partenaires privilégiés du PNUD. Le PNUD voyant ces derniers comme une source potentielle de conflits internes, de conflits résurgents et de risques multiples difficiles à gérer et préfère donc à court terme mettre l'accent sur le redressement des FSI sans avoir recours à eux directement, mais seulement incidemment en l'absence d'une politique commune et globale sur la réforme des FACA.

8.3 PERTINENCE DU PCJS

Concernant la pertinence du projet et appréciation de la capacité du PNUD/ONUFEMMES/MINUSCA à répondre aux demandes d'assistance du Gouvernement et à la situation initiale; globalement la pertinence de PCJS est évalué par les partenaires comme étant forte. Le projet aurait été adapté au départ à la réalité historique et contextuelle, et ce, autant pour la réponse aux besoins que pour la méthode employée. Il est en phase avec la politique nationale telle que soutenue par la communauté internationale et reflétée en matière de justice et sécurité dans les orientations suivantes :

- Forum de Bangui, et notamment travaux de la commission préparatoire pour le thème Justice et de sécurité en dépit et avec les insuffisances que cela comporte ;
- Plan d'urgence pour la Justice ;
- Plan National de Sécurité ;
- Politique de Relèvement et Consolidation de la Paix en Centre Afrique (RCPCA).

Cette pertinence est indiscutable pour la partie du projet menée jusqu'ici et au cours de laquelle la restauration d'une capacité minimale à répondre aux urgences s'imposait selon un modèle simple. Désormais, le projet entre dans une phase qui demande de faire des choix conditionnant la pertinence future, et ce, particulièrement au chapitre de la définition de ses objectifs à court, moyen et long terme, de sa planification et de son suivi. Les réalisations accomplies appellent généralement, dans tous les domaines, une poursuite qui peut prendre des formes variées. Ceci commandera le développement d'outils adaptés pour le PCJS, mais surtout une attention particulière à la notion d'appropriation nationale, de suivi, de planification, d'évaluation et d'approche basée sur les résultats et de rapportage, nous y reviendrons.

La pertinence initiale du projet est reconnue et valorisée par les partenaires et les bénéficiaires, mais plusieurs ne connaissent pas toutes ses dimensions et se trouvent distants des mécanismes de gestion et de planification. La pertinence pour la suite du projet

est sujette à une révision des modes de livraisons pour induire la performance et la consolidation des résultats .

Le projet a fourni une réponse rapide et une planification d'urgence qui s'appuie sur des projets passés et la volonté de construire des synergies entre les agences du SNU.

Le caractère exceptionnel de la situation et le principe d'un projet conjoint dans le cadre d'une approche GFP se sont graduellement fondus dans les modes de gestion courant ou ordinaires du PNUD, n'assurant pas de la sorte une approche concertée entre les partenaires pour poursuivre des objectifs communs.

Le projet s'il est généralement en adéquation avec les priorités du gouvernement de l'époque et avec le cadre programmatique (SNU, PTF), a peiné à suivre les ajustements nécessaires pour assurer une pertinence systémique particulièrement au chapitre de l'appropriation nationale .

Les capacités du PNUD et du Comité mixte (conjoint) de Pilotage et de gestion/suivi ne répondent pas actuellement entièrement aux demandes/besoins d'assistance du Gouvernement, du bailleur et des partenaires pour les bénéficiaires en raison d'un déficit de planification programmatique, de la faiblesse du processus participatif et inclusif pour la définition des orientations semestrielles, semi-annuelles, et annuelles, du suivi technique et du rapportage .

Compte tenu des développements politiques et sécuritaires dans le pays, le projet dispose actuellement d'une fenêtre d'opportunités pour consolider la vision et l'alignement sur les priorités nationales.

Les objectifs du projet sont toujours valides, mais les méthodes requises pour y parvenir requièrent des ajustements au chapitre de la gouvernance, de la coordination et de la diffusion des résultats et de son action.

Le projet a jusqu'à maintenant été assez flexible pour s'adapter aux changements de conditions politiques, sécuritaires, d'accès à la justice compte tenu des turbulences, mais est entré dans une période qui requiert une relance pour demeurer pertinent.

Les interventions du projet contribuent généralement à l'atteinte aux résultats dans le maintien et le respect des droits fondamentaux de l'homme, mais ceci n'est pas fait de façon systématique et il met peu à profit les résultats antérieurs du projet pour adapter son contenu et son mode de livraison.

Soutenir l'aspect genre doit faire l'objet d'un effort d'intégration fondamentale pour l'aspect DH et surtout le niveau transversal pour les VBGS dans la définition des activités, car les actions ont été relativement superficielles en ce domaine.

Les approches/modalités et activités méritent une revue pour une meilleure mise en œuvre et dans le contexte actuel (coordination, appropriation nationale et communication, consolidation des résultats, suivi et évaluation et reportage).

Le projet mériterait de revoir l'utilisation du terme bénéficiaire dans son libellé au profit de celui de partenaires. Les acteurs étatiques (chaîne pénale, sécurité, FSI, planification, judiciaire, formation, etc.) se décrivant, la plupart du temps, comme bénéficiaires plutôt que comme véritables partenaires qui ont une responsabilité de performance : induisant de la sorte une approche passive et parfois non dynamique de leur part quant aux objectifs et attentes communs du projet conjoint.

L'attention portée aux prisons (réhabilitation et formation des gardiens) est doublement pertinente en termes d'objectifs ; (i) elle vise, en principe, à appuyer la Justice en permettant de s'assurer des prévenus et condamnés avant le jugement et de l'exposition de la peine après ; (ii) elle vise à assurer une gestion des prisonniers respectueuse des droits humains en prévenant les traitements et conditions de vie dégradantes. Cependant les outils de suivi sur les véritables résultats souffrent d'un manque d'outils de suivi consolidés.

La distinction entre maison d'arrêt et établissement pour peine gagnerait à être développée à l'avenir de même les dispositifs d'alternative à l'emprisonnement et de suivi de l'exécution des peines devront être envisagés à l'avenir en accompagnement ; il y a un besoin de développer des ressources de prises en charge par les OSC et les institutions sociales et territoriales.

Dans le secteur sécurité, la pertinence de l'appui est appréciée au plan politique et stratégique notamment en matière d'action communautaire et de police de proximité comme au plan de la logistique et de la formation et des RH.

Le travail d'appui à la mise en place d'une police de proximité développant une relation étroite et coopérative entre la police et la société civile est fondamental et est à ses tout débuts. Le passage par une étape pilote des CLS pour développer des instruments adaptés à la situation centrafricaine est approprié. Cependant, pour assurer cette pertinence à l'avenir, il faut à la fois éviter la précipitation dans la généralisation et exploiter au plus tôt les résultats de l'expérimentation pilote pour modéliser en détail le déploiement des CLS dans des conditions et situations variables. À cet égard, plutôt que de vouloir immédiatement un cadre réglementaire régissant les CLS, il serait préférable de viser une instruction ministérielle encadrant l'expérimentation en vue de l'élaboration d'un cadre réglementaire construit sur l'expérience.

L'activité pilote en matière de CLS est cependant exclusivement limitée à la capitale et une stratégie de diffusion n'est pas encore envisagée de façon précise (volets réglementaires, formation et communication). Une collaboration plus rapprochée avec la MINUSCA/section des Affaires civiles est souhaitable pour vraiment participer au développement du concept et de leur opérationnalisation surtout dans le contexte de l'avènement des ALC. Cette stratégie pourrait donner lieu à une politique particulière et pourrait aussi accompagner les redéploiements de l'appareil d'État. Dans cette démarche, le projet découvrira la nécessité de prendre en compte les polices municipales et les autorités de justice traditionnelles relativement occultées jusqu'ici.

L'appui apporté en matière de véhicules de Police et de Gendarmerie est pertinent dans la mesure où il apporte un renforcement de la capacité opérationnelle, mais peut aussi s'avérer perturbateur s'il n'est pas accompagné d'un suivi attentif au niveau de l'utilisation réelle ; cet appui pour les transports d'unités définis pour couvrir une partie marginale des besoins (environ 15 %) des intervenants, et ce, après avoir fait l'objet d'une aide européenne présente deux inconvénients : (i) il crée des tensions internes entre les unités équipées et non équipées conduisant à détourner les véhicules de l'usage prévu (cf. § impact et durabilité) (ii) il enferme les utilisateurs dans une attitude de bénéficiaire passif qui ne prend pas un soin attentif des véhicules, ne voyant pas la valeur du bien offert. Pour ce qui est de ce dernier point, l'effort engagé par le PCJS pour faire durer les véhicules à travers l'appui à l'atelier de réparation va dans le bon sens, mais à la date de l'évaluation alors que l'atelier n'était pas encore opérationnel, il n'était pas possible d'établir si cet appui confortait la pertinence de l'effort accompli en matière de véhicules.

L'appui apporté en matière d'uniformes pour les FSI est triplement judicieux. Il restaure l'image d'autorité des forces de sécurité en évitant les tenues disparates et en piteux état que l'on peut observer actuellement. De même, il valorise l'image que les policiers ont d'eux même. En créant pour chaque force, police et gendarmerie, un uniforme propre qui n'emprunte pas aux tenues militaires assez largement portées par les policiers et les gendarmes, cela contribue à forger une identité professionnelle propre à chacune de ses forces les distinguant nettement des FACA tant vis-à-vis des publics que pour les personnels des FSI eux-mêmes.

La réhabilitation de locaux a permis de rétablir une capacité opérationnelle et une implantation territoriale pour les commissariats concernés et une capacité d'appui et de commandement pour les autres structures concernées, écoles, inspections, services RH. Pour la première catégorie, c'est aussi un message clair adressé au public, pour la seconde la même clarté vise les personnels des FSI, dans les deux cas il s'agit de souligner qu'ils sont appuyés pour faire leur travail. Toutefois et sans remettre en cause le bien-fondé de la démarche, le choix des infrastructures et des modes de réhabilitation peut être discutable (cf. § efficacité et durabilité) .

L'appui aux redéploiements de la sécurité et de la justice reste pour l'instant conceptuel et embryonnaire malgré plusieurs discussions et tentatives. Il ne saurait donc être évalué. On remarquera cependant que certaines mesures matérielles décrites par ailleurs (véhicules, réseaux HF, formation de cadres) contribuent indirectement au redéploiement des FSI hors de Bangui et qu'elles préparent une voie sécuritaire acceptable pour les acteurs de justice pour être déployés à nouveau dans leurs postes en régions. À cet égard le redéploiement, en cours lors de l'évaluation, à Bambari et Mobaye devrait être vu comme une opération pilote.

Le projet a accompagné une démarche cohérente visant à articuler et décliner concrètement une politique nationale de sécurité en un plan de développement des forces de sécurité intérieure. Cette activité partagée avec MINUSCA/UNPOL et à un degré moindre MINUSCA/RSS peut utilement être vue comme la colonne vertébrale autour de laquelle vont se structurer les activités relatives aux FSI. Avec le temps cependant, les ambiguïtés

(auxiliaires des FSI, polices municipales, absence d'identification des menaces de sécurité) et les orientations prises sans évaluation d'impact (rapprochement police-gendarmerie au sein du ministère de l'Intérieur, redéploiement, police de proximité en changeant le cadre d'administration territoriale) vont soulever des questions jusqu'ici occultées en mettant en cause la cohérence du PNS et des plans de développement des forces. À terme, ce sont les orientations, la viabilité des activités mêmes du projet dans le groupe de résultats 3 qui peut être mis en péril. Il convient que les gestionnaires et officiers du projet restent vigilants sur ce point et utilisent le cadre du comité de pilotage pour traiter de ce sujet et obtenir les prises de décisions nécessaires.

La formation de cadres capables de mettre en œuvre le plan national de sécurité et les plans de développement de chacune des forces a été abordée, mais doit encore être développée pour réellement donner une capacité de planification et de conduite dans la mise en œuvre de la réforme afin que la planification et les activités de formation aient un impact réel. À cet égard cela doit être la vocation de l'école supérieure des forces de sécurité intérieure (ESFSI) d'assurer cette formation. Cette école est certes un instrument de respect des droits humains par les FSI, mais elle doit être aussi un instrument d'efficience dans la protection des droits et libertés à travers la sécurité. Toujours s'agissant de la formation de cadres des FSI, la pertinence des activités est indiscutable sur le plan des besoins. Cependant, la formation gagnerait à être en réelle complémentarité avec les autres intervenants notamment l'UE (projet RESEJEP) pour éviter de créer une compétition inutile, source de confusion et d'incompréhension chez le bénéficiaire. De même, la formation des cadres doit être indissociable d'une meilleure gestion des ressources humaines encore embryonnaire, ceci passe en partie par l'informatisation et des actions en matière de déontologie et de conduites disciplinaires.

La création d'une capacité de coordination nationale des forces de sécurité au plan renseignement et opérations à travers le CCC est une indiscutable nécessité. Toutefois, l'existence d'une démarche antérieure de l'UE (centre opérationnel commun-COC) centrée sur la ville de Bangui aurait dû être davantage prise en compte. Une clarification différenciant les rôles des deux structures est nécessaire pour conserver toute la pertinence de l'appui au CCC. Ceci devrait permettre d'éviter une forme de redondance et de placer les acteurs clés dans un dilemme PNUD vs UE et qui les conduit à se comporter comme de simples bénéficiaires mettant en compétition les partenaires internationaux.

Les différentes activités de formation technique en sécurité publique, patrouille et contact avec la population, comme en matière de police judiciaire, de formation d'enquêteurs pour les unités et services comme pour la CPS sont pertinentes au plan global des besoins. Cependant après la phase initiale qui ne pouvait être que réactive, il conviendrait de veiller à structurer ces formations autour des objectifs de sécurité, des besoins opérationnels dans le cadre de la gestion des ressources humaines, de façon à disposer des capacités nécessaires là où le besoin existe. L'enjeu n'est plus désormais, au moins à Bangui, de positionner des agents à tout prix, mais de mettre en place les compétences là où elles sont nécessaires. La souplesse dont fait preuve le projet ne doit pas être une excuse pour négliger la nécessité de planifier la formation. La montée en puissance de l'appui donné à la CPS à travers un projet

spécifique demande que le projet conjoint soit coordonné avec ce dernier pour conserver toute sa pertinence en termes de synergie et de complémentarité et éviter un écrémage au profit de la CPS, mais défavorable aux FSI.

L'aspect GRH qui commence avec l'enregistrement (administratif et biométrique) des policiers et gendarmes répond à une première nécessité qui est de dresser un état de situation des personnels. Cette étape est indispensable pour procéder ensuite à la vérification de la moralité (vetting) des enregistrés. Ultérieurement, elle permet de développer une véritable gestion des ressources humaines, qui non seulement contribue à garantir le respect des droits humains en veillant à l'éthique professionnelle, et permet aussi de gagner en efficacité et en efficience en utilisant au mieux les compétences. Toutefois, compte tenu de l'impératif politique de mettre fin à l'impunité, la poursuite de l'activité ne doit pas être à l'avenir une simple assistance technique de GRH, mais doit aussi s'inscrire dans le respect des droits humains en appuyant la vérification des enregistrés. Si ce n'est pas fait, l'assistance apportée pourrait s'apparenter à une forme de blanchiment des crimes passés commis par les membres des FSI.

L'appui donné aux inspections générales de la police et de la gendarmerie va de pair avec le travail d'enregistrement des personnels dès lors que la collecte des informations et surtout le traitement des situations personnelles litigieuses ont été effectués par les inspecteurs. Toutefois à l'avenir si un appui doit encore être donné aux inspecteurs généraux, il serait nécessaire d'organiser leur rôle comme gardiens de l'éthique. Dans l'immédiat, cela se ferait en poursuivant le travail d'enregistrement par la vérification des comportements passés. Ensuite, il serait approprié de conforter leur indépendance de la hiérarchie et de les préparer d'une part aux enquêtes relatives à l'éthique et aux violations des droits humains et d'autre part au suivi des plans de développement des forces.

Le choix de la réhabilitation de l'école de police pour donner une capacité de formation à la police nationale est facilité par la mise à disposition d'une infrastructure existante satisfaisante sur le plan de l'organisation. Ceci est valable pour la formation initiale et pourrait à l'avenir être complété par la mise en place d'une capacité spécialisée (PJ, MO, intervention). En effet, l'appui donné doit englober toute la formation et ne pas se limiter à la seule formation initiale, mais couvrir également la formation continue qui assure l'acquisition de nouvelles compétences et le maintien à niveau des compétences acquises.

La situation de l'école de gendarmerie est plus délicate. Le choix de réhabiliter le site existant est discutable, l'infrastructure existante est exiguë et n'est pas adaptée, mélangeant espaces de vie et espaces d'enseignement. De même, à la différence de l'école de police la réhabilitation ne s'appuie pas sur des bâtiments récents et de bonnes qualités contestant encore davantage le choix du site pour un investissement important.

La création de l'école supérieure des forces de sécurité intérieure répond à une nécessité d'un point de vue général, cependant la définition du type d'enseignement et des cursus peut confirmer ou infirmer cette pertinence et constitue une prochaine étape cruciale à cet égard.

Pour conclure en matière de pertinence des activités du secteur de sécurité, on observera que cette pertinence est davantage évaluée par rapport à des besoins opérationnels que par rapport à une vision stratégique fondée sur une réflexion continue engagée de longue date comme cela est le cas pour le secteur de la Justice.

8.4 EFFICACITÉ DU PCJS

8.4.1 EFFICACITÉ DU PROJET (APPRÉCIATION DU NIVEAU D'ATTEINTE DES RÉSULTATS)

Les objectifs généraux et les résultats du projet ont été atteints de manière générale, mais pas de manière spécifique.

Les activités du projet ont atteint de manière générale des résultats probants dans le contexte, mais relèvent plus de la nature des activités que d'une stratégie claire à cet effet.

Cependant, les résultats désirés par le PCJS sont mal assurés et mal évalués. Il existe particulièrement un déficit d'instruments pour accompagner la consignation de résultats probants.

Le niveau désiré d'atteinte des résultats du projet (par pilier et composantes) a été relativement bon au départ en 2015, mais il n'est pas possible de dire qu'il suit véritablement les objectifs poursuivis. Le Projet conjoint a été dès le départ un mécanisme de réponse rapide qui a servi à parer à des urgences communes des partenaires et pour rétablir la sécurité. L'aspect programmatique a pris un certain temps à prendre forme. Suivant les actions rapides et urgentes, le projet a essuyé une décroissance programmatique réelle en raison de l'instabilité ambiante. Éventuellement, le projet fut l'objet d'une relance en mi-2016 et en 2017 de manière significative grâce à l'apport de nouveau personnel et de la mise en place de forum d'échange et de discussions. Il est actuellement dans un plateau par manque de planification stratégique et de l'utilisation des renseignements clés qui permettent d'être liés aux besoins.

La consolidation des résultats est peu opérée et peu ajustée à la méthode de livraison des activités suivantes.

Le programme peut mieux faire pour favoriser l'inclusivité, le genre et l'inclusion sociale en renforçant l'approche transversale dans les activités, en assurant une coordination plus étroite entre les piliers sécurité, justice, et genre.

La stratégie de suivi et d'évaluation n'opère pas actuellement selon une approche systématique appropriée pour le projet dans le contexte. Elle ne permet pas aux bailleurs et aux bénéficiaires d'avoir l'information nécessaire au pilotage périodique.

Les déficits en matière de communication, de partage, de rapportage et de planification trimestrielle ont affecté la relation avec le bailleur principal et la qualité du choix des activités à conduire pour atteindre des résultats satisfaisants. Un mécanisme beaucoup plus clair devra être défini tant au niveau interne du projet (en prenant également en compte le stade d'élaboration) qu'au niveau externe afin d'améliorer cet aspect.

Le programme a, malgré toutes les difficultés, réussi à gérer efficacement les risques et à faire des ajustements utiles, et ce, malgré l'absence de personnel et des bouleversements périodiques liés au contexte d'insécurité et de turbulences politique, la relation avec les partenaires institutionnels de la mise en œuvre et les bénéficiaires étatiques sont cependant demeurées stables en dépit des turbulences. La relation avec le bailleur principal mérite une attention pour la renforcer et la valoriser au travers d'instrument de planification et de rapportage plus précis. La stratégie de communication et la chaîne de commande pour la gouvernance du projet méritent une attention particulière.

Les interventions du projet ont contribué à la réforme du secteur judiciaire, de la sécurité, et dans une à la lutte VBGS par des efforts de sensibilisation en assurant une réponse d'urgence et relativement limitée. Cependant, il ne peut pas se réclamer de résultats énormes en raison de la faiblesse du rapportage et de l'absence d'instrument de coordination plus clair dans le triangle, donneur(s)/Partenaires conjoint/bénéficiaire. L'impact réel reste à démontrer au-delà de la forme et de l'assistanat de stabilisation.

8.4.2 EFFICACITÉ DU PROJET (APPRÉCIATION DU NIVEAU DU BUT ET DES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU PROJET)

Considéré en termes de résultats obtenus l'activité CLS peut paraître manquer d'efficacité tant les réalisations paraissent modestes. Par contre, en termes de processus et de sensibilisation des cadres municipaux et de la société civile, elle a obtenu des résultats tangibles. Il s'agit d'une part d'un groupe de travail national ayant produit un projet de texte gouvernemental et d'autre part de l'engagement d'un certain nombre de leaders de la société civile et de cadres municipaux/locaux.

Pour ce qui est des véhicules fournis au FSI, il est clair que les services de police, principalement les commissariats de Bangui, et les unités de gendarmerie qui ont bénéficié de véhicules ont connu un accroissement de leur capacité opérationnelle sur le plan de la mobilité. Ce résultat doit cependant être nuancé en raison des faiblesses administratives et logistiques centrafricaines pour la gestion et l'entretien d'un parc comme pour la mise à disposition de carburants.

S'agissant des uniformes, le processus emprunté, parce qu'il associe les responsables des deux forces de sécurité au choix du modèle dans un souci louable d'appropriation, connaît des retards dans la fourniture, mais ceci devrait être largement compensé par l'acceptation des bénéficiaires.

Pour ce qui est des réhabilitations, elles s'avèrent efficaces. Les bâtiments fournis répondent au cahier des charges et peuvent assurer la fonction qui leur est dévolue (accueil du public, formation de personnels, administration). Toutefois certaines imperfections peuvent limiter la portée de la réalisation ; à titre d'exemple : alors que le local de garde à vue est situé hors de vue du public pour assurer le respect de la dignité des personnes gardées à vue, la réhabilitation des locaux du commissariat du 6^e arrondissement comportent une cage destinée à cet effet dans la salle d'accueil du public, violant possiblement ainsi ce principe du respect de la dignité humaine. Cette possibilité de manquement aux fondamentaux nécessite

un examen plus attentif de l'équipe pour s'assurer que cette pratique participe malgré tout aux principes de respect de la dignité humaine que le projet entend soutenir. De telles pratiques doivent être mieux paramétrées par des experts en la matière et ne peuvent être que la réponse du PCJS à une demande de la partie nationale. De même, on peut observer que les installations électriques sont insuffisantes (ampérage et nombre de prises) au regard des usages des Centrafricains d'aujourd'hui bien équipés en appareils électroniques. Ceci peut conduire à des incidents sérieux dans les bâtiments réhabilités (courts circuits, pannes, incendie voire destruction des installations).

En matière de redéploiement des FSI, le projet s'est avéré efficace au niveau de l'agglomération de Bangui. Comme indiqué précédemment, il n'est pas actuellement possible de dire s'il parviendra à réellement appuyer un redéploiement en dehors de la capitale.

S'agissant du CCC, la confusion qui prévaut quand cette activité par rapport au COC paraît perturber la réalisation envisagée contestant la capacité du projet à la réaliser.

Enfin, le projet a su réaliser dans les délais impartis les formations prévues, autant pour ce qui est du nombre de personnels formés que des cursus dispensés. Lorsque des reports ont été observés, ils étaient justifiés et n'ont pas porté à conséquence.

Globalement, le projet a su mener à bien dans le secteur de la sécurité les activités prévues sur le plan du renforcement capacitaire des structures et des infrastructures. Il a fourni un appui là où cela était nécessaire au moment approprié.

On peut ainsi citer concrètement, l'aide au déplacement des inspecteurs pour l'enregistrement des personnels, la fourniture des équipements informatiques utiles à cet enregistrement, la réhabilitation des locaux abritant ces équipements, l'aide aux opérations matérielles d'enregistrement, des chemises cartonnées pour les dossiers papier à la saisie par des officiers de police isolés (IPO) d'UNPOL.

8.4.3 STRUCTURE DU PROJET ET RESSOURCES HUMAINES DU PCJS

Quelques observations majeures méritent d'être faites sur la question de la structure du projet et la question des ressources humaines. La structure du projet tel qu'envisagé au départ apparaît adéquate pour les aspects de livraison technique pour la justice et la sécurité.

D'abord, si au départ la gestion du projet était très collégiale et favorisait les contacts entre le PNUD et la MINUSCA le responsable P-5 du projet initial était une ressource partagée, mais a été muté au sein de la MINUSCA exclusivement pour différentes raisons administratives et le P-4 justice est parti pour un autre emploi ailleurs. Ceci a causé une perte énorme au chapitre du leadership et de la coordination pour le PCJS naissant et a affecté sa programmation à la fin de 2015 et pour toute l'année 2016 et le premier trimestre de 2017. Ceci s'est ressenti au niveau du processus de planification et la qualité du rapportage durant cette période. Ainsi après la première année, le PCJS s'est trouvé en partie en absence de personnel clé et cela a pris grand temps à les remplacer. Ceci a forcé la direction du PNUD à devoir intervenir plus directement dans la gestion du projet et à suppléer avec les différentes ressources disponibles au sein de l'équipe. La situation n'était donc pas idéale. Le

bailleur a ressenti l'absence de personnel attiré et la longueur du processus de remplacement comme une faille systémique du PNUD l'obligeant à surveiller et intervenir plus directement pour s'assurer que le programme du PCJS suivait les orientations négociées pour son financement. Les activités de réhabilitation ont bénéficié de personnel compétent et spécialisé de l'équipe locale au sein du PCJS/PNUD et des experts la MINUSCA pour livrer un travail de qualité en dépit des défis logistiques. L'équipe finances et de soutien est forte et bien rodée. Le secteur des finances et des achats a été très efficace aux dires des intervenants extérieurs, cependant les achats auraient souffert d'une lenteur excessive en raison de la bureaucratie et l'absence d'une approche d'achat local, ceci s'est ressenti en particulier pour les établissements pénitenciers soutenus par le PCJS.

La présence d'une VNU a été fort utile et remarquable pour assurer différentes suppléances et le lien avec l'équipe de ONUFEMMES. Le poste de responsable P-3 pour le SGBV vient d'être récemment pourvu et complète la très bonne équipe locale et internationale au niveau ONU Femmes. L'absence prolongée d'une personne VBGS a causé plusieurs faiblesses et retards au niveau des interventions, mais le programme a continué de progresser.

La présence d'un expert OSC en détachement d'un expert venant de Suisse pour accompagner les aspects sécurité et communautaire a permis un renforcement récent de la capacité du PCJS à se rapprocher de la base des bénéficiaires et établir des ponts pour permettre un repliement des ressources justice et sécurité de manière plus coordonnée avec les entités locales administratives et les structures traditionnelles de justice et social dans les communautés, pour autant que le volet sécurité et justice, développement social et lutte au VBGS se rapproche par le biais du soutien de communautés au niveau local avec le support du PCJS dans le futur.

Un des aspects les plus faibles est celui de l'absence d'un spécialiste responsable du M&E au départ d'un projet si complexe. Ce poste n'est toujours pas pourvu et le projet souffre de cet état de fait tant au niveau interne en matière de soutien à la planification et le rapportage basé sur une approche sur le résultat (RBM). La partie nationale a également souffert de cela, car peu de travail a été fait pour développer les compétences des différents acteurs en matière de planification et de rapportage. Ce poste pourrait également contribuer au développement de l'approche visant l'appropriation nationale.

Au chapitre des manquements, les évaluateurs observent a posteriori qu'il aurait été utile et stratégique d'inclure un responsable de la communication et des relations avec les partenaires et bénéficiaires. Ceci aurait d'une part permis une meilleure coordination et relation continue avec les différents intervenants. Cela aurait également permis une meilleure préparation des documents projet expliquant ou relatant la nature du projet pour les différents publics cibles. Une telle expertise au sein du projet aurait aussi permis de développer une image de marque plus forte dans un contexte où les bénéficiaires ne sont pas toujours sûrs de savoir avec qui ils doivent interagir. Cela permettrait de se différencier de l'approche classique des projets de développement, de se démarquer des autres bailleurs/opérateurs dans le secteur. Ce que le PCJS doit faire pour que sa nature conjointe apporte un plus. Cela aurait permis de mieux diffuser quels sont les enjeux et objectifs clés de la réussite du projet

au travers des différents mécanismes et institutions collaborant au projet. Cela aurait aussi permis d'être plus attentif aux besoins spécifiques du bailleur principal et d'intégrer les différents besoins et sensibilités des partenaires et bénéficiaires dans les représentations publiques du projet. Cette préoccupation de la communication semblait être en voie de se résoudre par l'embauche prochaine au sein du bureau pays d'un spécialiste pour ces questions.

8.4.4 MÉTHODOLOGIE DE MISE EN ŒUVRE UTILISÉE PAR LE PCJS

Le PCJS a été mis en œuvre selon la modalité d'exécution directe (DIM) avec l'entière responsabilité du PNUD dans la gestion des ressources financières, matérielles et humaines du projet avec une coordination avec les partenaires pour le suivi des résultats, la planification et la livraison des extrants de juillet 2014 à juillet 2017. Le projet sera mis en œuvre sur une période de 36 mois avec possibilité d'extension suivant l'évaluation de la première phase et la disponibilité des ressources. Le projet a actuellement été reconduit jusqu'au mois de juillet 2018.

Le Comité de Pilotage (CP) du programme d'appui à la transition en Centrafrique « PACIT » créé pour la gestion du PCJS avait et a l'autorité sur le projet et la responsabilité pour sa conduite, sa révision et sa clôture. Le CP est appuyé par un comité technique (CT) de suivi composé des fournisseurs et utilisateurs principaux ainsi que des bénéficiaires du projet au niveau technique. Le CP, est en principe, articulé autour d'un processus inclusif et participatif qui réunit annuellement tous les acteurs clés de la chaîne pénale, du système de justice et ceux relatifs à la RSS au niveau de la partie nationale et du SNU. Force est de constater que les rencontres de ces comités ont été statiques et trop peu fréquentes pour la nature d'un projet tel le PCJS. La qualité des rapports a été aléatoire et il n'est pas clair qu'il y avait une véritable stratégie de cueillette de renseignements et des éléments démonstratifs des résultats au-delà de la description de produits livrés. La consignation des suggestions et commentaires des participants a été sommaire et n'a pas fait l'objet d'une stratégie délibérée d'être inclusive et en réponse aux besoins locaux des bénéficiaires exprimés. Au mieux les exercices de planification étaient une forme de validation empirique sur la base de renseignements primaires glanés peu de temps avant de conduire des activités. Il serait possible pour le CT et le CP de se servir de cet environnement primaire des CT et CP particulièrement le réseau de ses membres techniques et de gouvernance pour optimiser la livraison quotidienne des activités du PCJS au travers de rencontres plus régulières et fréquentes, les rencontres semi-annuelles ou annuelles ne sont actuellement pas suffisantes. Il y a lieu de faire une réflexion pour introduire un processus de planification des activités plus rigoureux et inclusif des partenaires, de l'intérêt et des besoins validés des bénéficiaires. Ceci requerrait également une révision périodique des résultats attendus et des produits nécessaires pour les atteindre. Une approche méthodologique plus rigoureuse et l'usage d'instrument tel l'approche par résultats pour la planification et le rapportage fondé sur des indicateurs réels permettrait une meilleure adéquation avec la planification nationale du relèvement sécuritaire et de la justice, agir ainsi rehausserait la pertinence et l'efficacité du projet. Globalement, il paraît souhaitable de donner un rôle accru au Comité technique et d'obtenir un engagement plus fort de ses membres nationaux jusqu'ici « étouffés » par les

représentants plus politiques siégeant au CP. Ceci peut être fait par une formation rapide des intervenants du projet et une application des principes de la gestion axée sur le rendement, y compris les principes de la gestion axée sur les résultats et la gestion du risque. Il serait souhaitable de renforcer la notion de soutien aux acteurs de l'administration publique dans la gestion des processus liés au développement de politiques publiques, de programme, de cadres de résultats et de suivi-évaluation.

Les considérations et recommandations des bailleurs devraient également être mieux tenues en compte en partageant à l'avance les rapports qui seront distribués pour fait de revue et validation. Tout ceci haut décrit ne veut pas dire que le travail où la planification a été mal faite, mais elle a été relativement classique et n'était pas conçu pour une réponse en mode urgence et critique tel que le requière le PCJS particulièrement dans le cadre du GFP. Les Comités devraient avoir pour objectifs principaux l'appropriation nationale et le souci d'une communication régulière avec les différents intervenants et parties du PCJS afin d'assurer la durabilité et viabilité des interventions du PCJS. Cela rehausserait sa pertinence et la qualité de sa gouvernance.

La définition des bénéficiaires directs et indirects mérite d'être revue et validé dans le cadre d'une stratégie d'appropriation nationale plus précise. La notion de bénéficiaires devrait tendre à disparaître au profit de la construction d'un partenariat multiforme. Cette sémantique est importante, car elle permettrait de valoriser les compétences des uns et des autres et permettrait le développement d'une approche qui permet des apports de toute sorte plutôt que l'attente de livraison de produits par le PCJS.

L'utilisation des rapports régulièrement produits par les partenaires et générés de manière régulière par les différentes entités étatiques, des OSC et du SNU et des agences multilatérales et des chancelleries doivent faire l'objet d'une attention plus grande. Il pourrait y avoir une stratégie délibérée de les colliger, de les synthétiser et de les restituer pour les fins de planification et d'orientation du PCJS. Les évaluateurs ont eu la chance d'examiner nombre de rapports extrêmement utiles qui ne font pas partie de l'analyse régulière formelle pour guider les actions et le contenu des activités du PCJS. Ceux provenant de diverses sources partenaires tel le Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération internationale chargé des pôles de développement, le ministère de la Justice, Garde des Sceaux, Chargée de la Réforme Judiciaire et des Droits de l'Homme sont particulièrement importants, car ils cumulent entre eux plusieurs niveaux de renseignement provenant de la base et du mandat spécifique de chacun. Le PCJS pourrait envisager dans ses activités de renforcer le processus de rapportage et de collecte de données des partenaires étatiques au premier chef afin de consolider l'appropriation nationale.

8.4.5 RÉSULTATS OBTENUS PAR LE PCJS

L'évaluation du projet, conduite à mi-parcours, permet de tirer plusieurs observations sur la logique spécifique de ce projet qui d'une part couvre le domaine judiciaire et le domaine sécuritaire et d'autre part associe des partenaires aux vocations différentes, PNUD, ONUFEMMES et la Mission de Paix des Nations Unies.

Les résultats sont consolidés dans un tableau qui est joint au présent rapport (**voir annexe 5**), ce tableau a été confectionné par les évaluateurs à l'aide de l'information fragmentaire parfois répétitive et non qualitative disponible à partir des textes qui devait constituer les rapports. Les évaluateurs notent une absence de méthode de rapportage systémique et une tendance à confondre les résultats attendus avec les produits eux-mêmes. Cette situation est amplifiée par le fait que nombre des rapports sont en anglais exclusivement dans un pays majoritairement francophone et utilisent un langage qui est parfois distinct de celui employé par le PCJS lui-même, laissant croire que des intervenants extérieurs au projet ou à distance ont eu à contribuer au processus de rapportage, possiblement en n'ayant pas toutes les données en mains. Ceci a pu causer également un déficit de dissémination des résultats auprès des partenaires et bénéficiaires pour obtenir leur participation, inclusion et validation dans le processus des résultats et de planification. Ceci est fort possible compte tenu du faible nombre de personnels qui étaient disponibles pour participer au chapitre du rapportage et d'une expertise limitée en cette matière compte tenu de l'absence de spécialiste de M&E et d'une approche RBM construite sans équivoque. Il est à noter que l'analyse des résultats sur la base documentaire et des rapports a été ardue en raison du fait que durant les années 2015, 2016, et une partie de 2017, les rapports narratifs ne suivaient pas une méthode établie et cohérente de rapportage des résultats. Le tableau consolidé illustre une partie de ces manques à sa lecture même, laissant de grands trous sur l'information sur certains aspects et rapportant des résultats pour des produits sans véritablement expliquer le lien entre le résultat attendu et la nature du produit entrepris ou livré. Cependant, force est de constater que de nombreux résultats probants ont été atteints en dépit de cette difficulté de les refléter adéquatement dans les documents. Ce qui est certain c'est que les résultats reflétés dans les rapports sont exacts, mais que leur description ne rend pas justice aux efforts de coordination et aux véritables impacts en l'absence de mécanismes de mesures et de rétroaction après la conduite d'activités, ce qui limite grandement la capacité de rendre compte. La périodicité et la fréquence des rapports aussi posent un problème, car plusieurs d'entre eux ont été produits avec retard, de même la périodicité des rapports devrait être augmentée au trimestre afin de pouvoir s'aligner sur les rapports des acteurs étatiques et pourrait annoncer les activités prochaines et obtenir une rétraction des partenaires de manière beaucoup plus concrète. Les rapports semblent vus comme une corvée plus que comme un instrument de planification véritable mesurant le pouls des acteurs du projet à partir des progrès et difficultés rapportés, limitant ainsi les possibilités d'ajustement périodiques au programme et à la stratégie.

8.4.6 ARTICULATION JUSTICE-SÉCURITÉ

Conceptuellement l'articulation Justice et Sécurité fait sens. Même si les projets d'appui Justice et Sécurité sont généralement dissociés, il existe plusieurs exemples dans lesquelles les deux composantes sont conjuguées. C'est le cas en RCA du projet examiné ici et en fait partie de l'ADN du principe du GFP. Dans la présentation du projet, l'attention donnée à la composante judiciaire reflète à la fois une orientation politique, rétablir l'état de droit et mettre fin à l'impunité, et une optimisation de capacité, en l'occurrence l'expérience et l'implantation passées du PNUD dans le pays et plus particulièrement dans le secteur judiciaire. De même, les composantes sécuritaires 3 (capacités forces de sécurité) et 5 (capacité communautaire,

ie. Police proximité) sont considérées comme étroitement liée au fonctionnement de la Justice que ces capacités viennent renforcer.

La lecture du projet montre clairement une dimension judiciaire (Composantes 1 et 2) et une dimension sécuritaire (composante 3), la vie du projet rattaché au sécuritaire, la composante communautaire (5) et aborde la composante SGBV (4) de façon horizontale comme une forme particulière de criminalité et des exactions commises à laquelle la Justice doit répondre et les forces de sécurité prêter attention.

Dans les faits, l'ambition affichée reste partiellement atteinte. Vu du côté des forces de sécurité, les préoccupations sont tournées vers l'organisation et le fonctionnement interne ainsi que sur le maintien de l'ordre. La police judiciaire n'est pas perçue comme une activité prioritaire et se limite à la formation, souvent primaire d'officiers de police judiciaire, sur les crimes et délits les plus sensibles sans véritablement entreprendre des formations qualifiantes et équiper les OPJ avec de véritables outils de travail, le renforcement de leur rôle dans la chaîne pénale n'est pas inscrit dans une démarche d'optimisation des ressources et des processus. L'arrivée de la CPS et de L'UNMIRR offre une opportunité dans ce sens.

Par ailleurs, les objectifs fixés aux composantes sont de nature différente. Pour les composantes judiciaires (1 réponse à l'impunité et 2 rétablissements de la justice criminelle), les objectifs portent sur les résultats de l'activité judiciaire donc sur son fonctionnement et sont lus au travers des jugements rendus et assez peu sous l'angle du relèvement et de l'amélioration des pratiques qui vont permettre à la justice classique de bâtir de l'efficacité et répondre aux besoins criants des citoyens d'avoir accès à la justice. Au moment où le soutien est donné pour rendre des jugements judiciaires, cet aspect pourrait être examiné et bâtir les compétences graduellement pour soutenir une revue de la chaîne pénale, du rôle réel des acteurs et des textes législatifs et administratifs, une sorte d'intégration de l'expérience et des leçons du relèvement vers les solutions durables. Les aspects relatifs au secteur pénitentier sous le volet justice ont démontré leurs utilités, mais les actions ont eu un impact limité sur le nombre de personnes ayant bénéficié des interventions du PCJS, l'approche conjointe reste cependant à parfaire avec la MINUSCA qui détient l'expertise véritable et les ressources humaines dans ce dernier secteur. Les évaluateurs ont eu connaissance de ressources et de planification d'activités et de reportage dans ce secteur des pénitenciers qui n'étaient pas combinées avec les activités du PCJS malgré le lien. Les objectifs de la composante sécuritaire (composante 3) par contre portent sur la capacité d'action donc sur l'organisation des forces de sécurité intérieure et se traduisent en effectifs, en formation, en équipements et en infrastructures. Au final, il devient difficile dans la durée, sur le plan de la conduite du projet de maintenir autant en substance qu'en affichage réel, d'atteindre la synergie Justice-Sécurité recherchée initialement si des stratégies spécifiques ne sont pas déployées pour faire les liens opérationnels et systémiques.

8.4.7 ARTICULATION PNUD-MINUSCA

L'évaluation conduite n'a pas permis de mesurer une participation significative d'ONU Femmes au programme du PCJS malgré une bonne performance évidente au niveau des activités conduites, une déficience du rapportage est à noter et également un retard à mettre

en œuvre les activités clés liées à la lutte à l'impunité et aux VBGS en raison de perturbation sociale et sécuritaire empêchant de nombreuses initiatives. Mais il y a également un déficit au niveau de la planification. Une stratégie alternative et temporaire aurait pu être développée, avec le secteur justice en particulier. Mais, le manque d'effectif initial empêchait cela. Ceci a également laissé le champ libre à la MINUSCA pour prendre des initiatives, pendant une certaine période, sans qu'elles soient concertées avec le PCJS. Cet aspect est maintenant clairement corrigé.

Une relation étroite : L'observation sur place montre une relation étroite et de confiance. Le projet est bien connu des différents services de la MINUSCA qui l'associent systématiquement à leurs travaux. Cette préoccupation a priori louable de la MINUSCA oscille cependant entre recherche de synergie pour une meilleure efficacité/efficience conjointe et transfert de charge pour traiter un sujet délicat ou coûteux. Au final, la proximité construite dans la définition et le lancement du projet conjoint est toujours présente, et ceci en dépit des changements de responsables des deux côtés. On ne peut que souhaiter le maintien de cette proximité. Il est vraisemblable que le déploiement simultané et la communauté de travail initiale aient véritablement façonné la relation PNUD-MINUSCA.

Une relation asymétrique : Autant l'observation des activités du projet que les entretiens avec les responsables de la MINUSCA montrent une asymétrie dans la gestion du projet. Du côté PNUD le projet est une entité compacte, identifiable au sein du bureau pays. Il a une direction même si la position a pu rester vacante. Il n'en va pas de même du côté MINUSCA. Les activités conduites par la MINUSCA au sein du projet ou avec le projet sont éclatées entre les différentes composantes de la MINUSCA (UNPOL, RSS, droits de l'homme, Justice, Affaires civiles...). Chacune traite directement avec le projet ce qui est positif, mais la concertation interne n'est pas perceptible et des points de vue différents opérationnels sont perceptibles. Il manque une sorte de coordinateur ou de point focal au sein de la MINUSCA pour que celle-ci parle d'une seule voix. À défaut un représentant permanent du projet et peut être plus largement du PNUD détaché auprès de la MINUSCA pourrait être une solution alternative, ce représentant assurant pour le PNUD la synthèse des différentes positions de la MINUSCA. Le modèle envisagé en Somalie pour le PNUD avec UNISOM en 2015 pourrait à cet égard être pris en considération.

Une différence de rythme : La relation PNUD-MINUSCA est marquée par une double différence de rythme dans la mise en œuvre des activités. Ceci n'est pas véritablement une découverte propre à la RCA. Cette différence peut être observé dans d'autres pays (RDC, Cote d'Ivoire, il y a quelques années) ou dans les pratiques de l'UE et du PNUD peuvent entrer en conflit avec les objectifs/modes opératoires des Missions de Paix et des projets d'assistance. La première différence tient à la nature des objectifs, politiques, immédiats et d'impact pour la MINUSCA, institutionnelle, organisationnelle et capacitaire pour le PNUD. La seconde différence est liée à la nature des activités et à la façon dont elles sont réalisées. Que ce soit en propre ou au sein du projet, la MINUSCA agit essentiellement avec ses capacités présentes en RCA, notamment sur le plan des ressources humaines. Le PNUD doit rechercher rapidement des experts disponibles lorsque la MINUSCA ne peut assumer

pleinement les travaux d'un champ d'expertise ce qui n'est pas toujours simple en termes de recrutement de personnel ou de consultants dans les zones « troubles » ; le PNUD doit également respecter des procédures parfois trop contraignantes d'achat ou de fournitures pour un projet de relèvement immédiat de renforcement rapide des capacités, les procédures alourdies par la faiblesse du marché en RCA et de sa situation de pays enclavé. Parce que le PNUD par nature vise une capacité et durabilité chez le bénéficiaire et non un effet immédiat obtenu avec ses moyens, le projet peut peiner à répondre aux besoins techniques même s'il est efficace au niveau financier. Un des avantages comparatifs qui n'est pas suffisamment mis en exergue et intégré dans un projet de la nature du PCJS est la capacité du PNUD à travailler sur le processus d'appropriation nationale qui est cependant toujours long à construire et techniquement difficile.

En tout état de cause, dans le cas du PCJS, il en a résulté une différence d'approche et de calendrier. Le risque existe de voir la MINUSCA aller plus vite, mais peut être plus superficiellement que le PNUD dans la mise en œuvre du projet conjoint, est important. Pourtant, les forces du PNUD pourraient servir à consolider la qualité des approches et des résultats anticipés si la méthode de travail, la planification et la mesure commune de l'atteinte des résultats sont mieux discutés et orchestrés.

Une solidarité au sein du SNU nécessaire, mais complexe : La nature même du projet et l'appartenance à la famille onusienne obligent le PNUD à une réelle solidarité fonctionnelle avec la MINUSCA et vice et versa. Cette solidarité peut être une force dès lors qu'elle permet de parler d'une même voix et qu'elle facilite les synergies pour des interventions rapides et ciblées telles que le permet le principe du GFP. Elle peut cependant être un handicap dès lors qu'elle lie politiquement ou fonctionnellement le projet et le PNUD à l'action de la MINUSCA qui s'est vu conférer en propre dans une finalité de réalisation rapide, une mission, un mandat exceptionnel et des moyens logistiques et opérationnels conséquents. Ceci limite pratiquement la portée du travail programmatique UNCT/PNUD qui va au-delà notamment en matière de construction institutionnelle. Deux exemples, le premier politique, le second fonctionnel, illustrent le poids de cette solidarité qui devient contraignante passée la phase initiale :

- Ainsi le projet se retrouve lié aux choix stratégiques élaborés de manière précipitée et sans lui, en matière de gouvernance, d'organisation et de développement du secteur de la Justice et de la Sécurité en particulier, par le gouvernement centrafricain avec l'appui international. Le PCJS travaille ainsi sur la base de cet environnement pour atteindre ses objectifs sans toutefois avoir été pleinement en mesure de participer à l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies ou de remettre en question les choix effectués conjointement par la MINUSCA et l'autorité nationale. Le PCJS se heurte alors aux insuffisances de la capacité nationale et au désintérêt de la MINUSCA à ajuster les orientations stratégiques. Cependant, rien n'existe dans le PCJS de manière pratique pour traiter ce nécessaire ajustement. En particulier le projet peine à développer l'appropriation et l'engagement national tant nécessaire. La méthode utilisée et le mode opératoire employé ne conduisent pas les autorités nationales à s'engager pour ajuster les stratégies. Le PCJS répond donc aux diverses demandes

qui lui sont faites, mais ne participe pas pleinement à l'identification des besoins. Le PNUD et le PCJS s'emploient à livrer le plus rapidement possible en réponse aux demandes mais au détriment de la capacité locale à prendre les choses en main. Une solution peut être de chercher des ajustements au niveau de la mise en œuvre soit en adaptant l'appui au développement capacitaire, soit en jouant à travers le contenu des formations et appuis. Dans les deux cas, il s'agirait de provoquer chez la partie nationale une prise de conscience sur les besoins d'appropriation et de cohérence des actions pour répondre aux différents impératifs de manière responsable et efficace.

- Fonctionnellement, le projet et le PNUD sont soumis aux considérations de la MINUSCA en matière d'action communautaire et de police de proximité et pour une large part de redéploiement de la justice. Pour le projet et le PNUD, l'objectif est d'organiser une dynamique communautaire permettant d'associer les différents acteurs centrafricains pour mieux assurer la sécurité du quotidien à travers l'action de la justice et de la police. Pour les affaires civiles de la MINUSCA, actuellement, il s'agit de mettre en place un dispositif d'appui communautaire et local permettant de déployer les forces militaires et les IPU de la MINUSCA pour sécuriser le territoire et bâtir le renseignement sécuritaire interne à la MINUSCA. Il s'agit là d'objectifs conciliables, mais les mécanismes de concertations doivent être intensifiés sur ces questions. Le risque existe en effet que la position de la MINUSCA conduise sur ces questions à instrumentaliser le PCJS à son profit ce qui ne pourrait qu'amener le projet à son échec. Ce travail de concertation doit se faire au quotidien et de manière rapide.

La solidarité passe par une concertation permanente et étroite au plus haut niveau entre le PNUD et la MINUSCA, de nature politique entre les organisations. Les arguments dont disposent ces deux organisations avec l'État centrafricain doivent être employés conjointement pour les fins du PCJS plutôt que séparément par chaque organisation pour ses propres finalités. Cette exigence est un argument supplémentaire pour la mise en place d'un point focal du projet au sein de la MINUSCA, possiblement une cellule de relèvement des institutions nationales. Une Cellule de Stabilisation apparaît des plus nécessaire pour pouvoir mieux coordonner les efforts du SNU et de la partie nationale et maximiser l'usage des ressources du PCJS.

Il existe actuellement une méthodologie commune insuffisante et structurellement limitée pour atteindre les résultats en l'absence d'une approche GAR et le développement de compétences dans ces domaines par les acteurs principaux, y incluant le personnel. Une approche par résultats aiderait à consolider les objectifs communs et départagerait les responsabilités internationales et nationales. Le souci d'agir rapidement qui anime la MINUSCA, comme d'ailleurs plus généralement la communauté internationale, confrontée à des ressources nationales et internationales pauvres conduit à des analyses et des choix discutables, des raccourcis dans le mode opératoire et le développement des outils opérationnels. C'est particulièrement le cas, pour ce qui concerne le PCJS, en matière d'élaboration du plan national de sécurité (PNS) et des plans de développement des forces

de sécurité. L'élaboration de ces documents du PCJS n'a pas été guidée par le souci de construire une réponse aux menaces de sécurité ou le rétablissement de la Justice rapide exclusivement, mais plutôt par la préoccupation de reconstruire et mettre un instrument à la disposition du gouvernement pour assurer la stabilité. Cependant, les mécanismes de contrôle et de surveillance demeurent encore trop faibles et peu nombreux en dépit des efforts faits par le PCJS, car les objectifs et les résultats attendus n'ont pas été clairement définis ou négociés pour chaque partie. La partie nationale est affectée par la faiblesse de la concertation du projet de sorte qu'elle ne peut pas actuellement assumer pleinement ses responsabilités. Ainsi, le PNS ne retient comme menace principale dans la gestion du risque que les faiblesses de l'appareil d'État et l'historique chaotique des dernières années. Le PNS néglige, en partie, de faire une analyse poussée des groupes armés et leurs partenaires économiques qui constituent ensemble, à travers le pillage des ressources naturelles et le commerce illicite, un système alternatif à l'État sous le couvert de troubles religieux ou ethniques. Dans la même ligne, le plan de renforcement de capacité et de développement des forces de sécurité intérieure ne prévoit pas donner à celles-ci les moyens de lutter réellement contre ces groupes et contre leurs partenaires économiques. Ces questions sont repoussées à une étape ultérieure alors que l'urgence de réfléchir à ces questions est présente. Il est clair que le lancement du projet conjoint en accaparant l'attention sur des questions d'autre nature, et urgentes à l'époque, a conduit à ne pas mesurer cette insuffisance méthodologique initiale que désormais le projet doit supporter. L'insuffisance de la méthodologie de la livraison du projet est pour partie liée à la faiblesse de la coordination des ressources humaines et des politiques de la MINUSCA, notamment au sein de UNPOL et du Gouvernement en dépit de moyens primaires existant. En ce qui a trait à UNPOL, cette ressource du SNU, est actuellement essentiellement composée de IPO ayant peu de capacité pour répliquer autre chose que les pratiques nationales qu'ils connaissent très bien. Pour construire un système adapté à la situation locale, il faut les outiller et bâtir leurs connaissances en matière d'approche sur la base de résultats et en RBM ce qui n'est pas fait systématiquement. De ce fait, le PCJS et le PNUD et la MINUSCA sont pris dans une gestion technique et une gestion stratégique des ressources humaines pour le secteur sécurité dont ils doivent désormais assumer les insuffisances.

8.5 EFFICIENCE DU PCJS

8.5.1 EFFICIENCE DU PROJET (APPRÉCIATION COÛT-EFFICACITÉ)

Une meilleure synergie entre les partenaires permettrait de maximiser la division du travail et les complémentarités.

Le « procurement/achats » a essuyé des retards sur des activités qui ont requis une action plus rapide. Créant des insatisfactions dans le partenariat et cela a entraîné de sérieux retards pour les phases subséquentes de la mise en œuvre.

Une meilleure identification des biens locaux disponibles pour les achats rapides est à faire pour répondre aux besoins immédiats et serait souhaitable. À cela s'ajoute le besoin de

renforcement du personnel au niveau de l'équipe du Bureau du PNUD responsable des achats qui semble être très réduite et dispose de peu de moyens pour suivre le rythme des travaux et transactions requis, car actuellement les agents des programmes de Justice et Sécurité doivent s'impliquer directement pour faire avancer les dossiers ce qui les détourne de leur mission première.

Il est noté que pour ce qui est de l'efficacité une large partie des déficiences peuvent en partie être comblées rapidement en mettant l'accent sur l'accès à des locaux adéquats pour structurer et organiser le travail des équipes; de nombreux gains en matière de communication et d'échange constant d'information pourraient être faits. Les équipes se trouvent fragmentées et dans des lieux différents ce qui n'est pas idéal pour favoriser la concertation et l'échange d'information. Les salles de réunions sont trop peu nombreuses pour un projet de cette ampleur. Ceci a un impact direct sur l'efficacité du projet. Il n'existe pas de main courante au sein du projet qui consigne les événements et incidents courants de la semaine et les éléments de suivi qui peuvent bénéficier de l'apport ou de la connaissance de faits utiles provenant des intervenants.

La planification des activités de manière plus complète et mieux structurée pour assurer une chaîne plus complète de résultats plus probants est requise.

Les Institutions nationales et les partenaires multinationaux impliqués ont démontré des situations de doublons/chevauchements d'activités qui auraient pu être évités par une meilleure planification trimestrielle.

La situation des doublons semble se corriger tant au niveau du PNUD que de la MINUSCA et des partenaires étatiques, cependant un effort soutenu doit être entrepris dans ce sens pour intégrer les résultats et diverses planifications dans les orientations stratégiques du Projet conjoint pour maximiser son impact.

Des coûts plus faibles pour les mêmes résultats auraient été obtenus si la coordination et les outils de planification étaient plus précis.

Les programmes de formation et d'apprentissage ont été bénéfiques pour le gouvernement et les partenaires, mais nécessitent une consolidation et une approche plus claire pour la définition des étapes subséquentes.

Au chapitre des succès récents et des efforts entrepris par le projet, il est valable de noter que pour ce qui est des formations des acteurs judiciaires, un comité de coordination présidé par le Ministère de la Justice et sous-présidé par l'ENAM a été fonctionnel jusqu'à la fin 2016 — avec le changement de l'Inspecteur général des Services Judiciaires. À ce stade les besoins en formations avaient été identifiés par les acteurs eux-mêmes, et les différentes thématiques des formations réparties entre différents PTF en termes d'appui, il y a lieu de valoriser cette approche et d'en assurer le suivi.

Au niveau de l'aide légale — y compris l'appui au Barreau, un cadre de concertation mis en place à l'initiative du projet conjoint (PNUD/MINUSCA) depuis décembre 2016, permet à tous

les PTF intervenant dans le domaine d'avoir mensuellement des échanges au niveau opérationnel. L'inclusion de ces mécanismes de coordination de la réponse aux besoins des victimes en particulier en matière de lutte au VBSG pourrait produire un effet multiplicateur. Une meilleure coordination avec des travaux sur l'optimisation des acteurs et des règles de la chaîne pénale pourrait en ressortir. En ce qui concerne l'appui à la Justice, un cadre d'échange des PTF au niveau stratégique a été mis en place de manière concertée et présidée par le chef de section Justice & Correction et une inclusion de ce mécanisme d'échange d'information avec une planification semestrielle plus serrée permettrait d'optimiser les résultats.

Au chapitre plus stratégique, avec la mise en place des groupes thématiques du RCPCA, le projet a de facto activement participé aux différentes réunions des composantes Justice et Sécurité du pilier I du RCPCA. Ces composantes sont co-présidées par les ministères de tutelle et les sections concernées de la MINUSCA. Ce cadre réunit tant les partenaires nationaux que les PTF pour une coordination dans la mise en œuvre du Programme du gouvernement 2017-2021. Les résultats de cette coordination et de planification doivent être capturés par des ajustements périodiques du PCJS .

Une stratégie de communication doit être faite avec chaque activité pour maximiser la visibilité publique. L'image de marque doit être rehaussée pour les partenaires du projet et le bailleur. Le nom du projet ou sa description aux bénéficiaires devrait être revu pour fin de clarté des objectifs et domaines qu'il couvre.

Bien que la gestion financière ait été adéquate et conforme aux bonnes pratiques, des coûts plus faibles pour les mêmes résultats auraient été obtenus si la coordination et les outils de planification étaient plus précis. Au vu du budget engagé, les réalisations affichées par le projet traduisent une gestion efficiente. **(voir section sur budget plus bas et/Annexe 6)**

Malgré les difficultés d'un marché étroit et enclavé et des contraintes administratives lourdes, les achats d'équipement paraissent être réalisés dans de bonnes conditions de qualité et de prix. Cependant, les délais de livraison ont parfois été longs et pas toujours en phase avec les besoins immédiats, ceci est particulièrement le cas pour les fournitures de matériel pour les aspects pénitentiaires.

Pour ce qui est du recours à l'expertise nécessaire pour le secteur sécuritaire, le projet recourt abondamment aux IPO soit par mise à disposition spécifique soit au titre de la colocation habituelle. Cette procédure facilitée par la nature même du PCJS permet des économies substantielles. Cependant, les développements envisagés pourraient conduire à rechercher une expertise d'un niveau supérieur non disponible actuellement au sein d'UNPOL comme le reconnaît le « Police Commissioner » lui-même. Dans cette perspective, le besoin en consultants internationaux pourrait être amené à croître pour une meilleure efficacité du projet, mais serait contraire avec le principe d'appropriation nationale. À cet égard, les TdR et la sélection de ces consultants devraient être assurées avec le plus grand soin pour conserver la bonne efficacité actuelle pour le secteur sécuritaire et de Justice.

Enfin, comparer à d'autres structures comparables, le projet dans son fonctionnement ne souffre pas de coûts inutilement dispendieux. Les effectifs sont relativement réduits, les installations simples et les équipements limités au strict nécessaire.

L'appui donné aux CLS s'est fait jusqu'ici à l'économie. L'expert international mis gracieusement à disposition de ce dossier n'implique pas actuellement de dépenses, les activités conduites jusqu'ici et celles à venir ne supportent pas de dépenses lourdes. Toutefois, si cette activité devait se poursuivre et dépasser le stade actuel du pilote elle pourrait exiger un appui communication qui alourdirait le budget dès lors que le projet souhaiterait avoir un impact étendu.

Pour les mesures matérielles liées au résultat lié au secteur de la justice et sécuritaire, les réalisations semblent avoir été obtenues aux meilleures conditions du marché.

Les activités du secteur Police et Gendarmerie conduites ont reposé pour les ressources humaines sur la contribution UNPOL non facturée et n'ont occasionné que des dépenses logistiques légères. Le recours généralisé à des expertises UNPOL a permis un bon niveau d'efficacité. C'est aussi sur ce point que le niveau d'efficacité pourrait être amené à évoluer si le recours à des consultants internationaux s'avère nécessaire.

8.5.2 ÉVALUATION BUDGÉTAIRE DU PCJS

Les chiffres qui suivent sont tirés du budget émis par UNDP.

Il n'était pas du mandat spécifique des évaluateurs d'examiner la gestion financière et le budget. Cependant, certaines observations peuvent être faites. Les évaluateurs ont reconstitué une charte de dépenses annuelles 2015-2017 (**voir annexe 6**).

Les évaluateurs ont reconstitué le budget au meilleur de leurs connaissances et peuvent établir que 4 117 478 USD sont allés vers l'achat d'équipement, de matériel (audiovisuel et/ou informatique), d'ameublement de bureaux, et de véhicules. Cela représente 75,5 % des dépenses liées aux coûts de mise en œuvre du projet. Le reste fut dépensé en administrations, location d'infrastructure, entretien de l'équipement et du matériel.

Très peu de ressources financières ont été dirigées vers des consultants locaux. Malgré que le budget prévoit 56 000 USD pour des services de consultance locale entre 2015 et 2017, seulement 18 398 USD y ont été consacrés. Ce déficit de dépenses illustre les besoins de faire appel aux compétences locales et de valoriser l'apport de personnes-ressources venant des Ministères clés et particulièrement les retraités récents de l'État qui ont de l'expertise et la mémoire institutionnelle vivante pour aider à optimiser les liens avec institutions et les activités.

Les dépenses pour les salaires de la police, de la gendarmerie et du personnel de soutien ont été cinq fois supérieures au budget prévu pour ces dépenses. Ceci illustre le besoin de planification et du besoin du développement d'une stratégie d'appropriation nationale. À défaut, les paiements faits pour le relèvement des institutions et des personnes clés dans les chaînes sécuritaires et pénales pourraient être vus comme des paiements de substitution

susceptible de se répéter par le PCJS si une stratégie d'autonomisation nationale n'est pas entreprise et clairement mise en œuvre. Au niveau de la durabilité du projet, cela pose un problème qui soulève la question de l'autonomie des forces de la gendarmerie et de la police.

8.6 EFFET DU PROJET PCJS SUR LES BÉNÉFICIAIRES CIBLES

8.6.1 EFFET DU PROJET SUR LES BÉNÉFICIAIRES (IMPACT INSTITUTIONNEL)

Les partenaires et bénéficiaires ont rapporté des effets visibles du projet sur la reprise des sessions criminelles, des audiences foraines, des formations, des réhabilitations, des cours, postes de police/gendarmerie et des prisons, des formations, des CLS. Des gains de communication et de visibilité sur les résultats pour le plus grand public pourraient être faits.

Les concepts de la Justice transitionnelle et de la RSS pourraient être développés de manière plus précise avec les partenaires, les bénéficiaires et le public en particulier et pourraient soutenir le changement dans la population sur la question des attentes et expectatives. Il y a un besoin de renforcer le lien entre le niveau national et local pour des résultats tangibles et une appropriation aussi large que possible par la population et pour gérer les expectatives par les institutions. L'accès aux services de base de sécurité et de justice reste la clé de voûte de tous ces concepts. L'identité du PCJS lié au renforcement et relèvement de l'État de droit, de garanties sécuritaires et de lutte à l'impunité n'est pas assez affirmée sur ces points clés, cela doit être en lien et élaboré de concert avec les notions de Justice transitionnelle.

Il y a un véritable besoin de renforcer le lien entre le niveau national et local pour des résultats tangibles et une appropriation aussi large que possible au travers des concepts réparateurs et stabilisateurs de la Justice transitionnelle. L'accès aux services de base de sécurité et de justice reste la clé de voûte de tous ces concepts et l'accent doit être mis sur ces aspects, car il permettra d'inclure les aspects transversaux.

Les preuves initiales qui suggèrent que la vie des bénéficiaires, en particulier des groupes vulnérables, se serait améliorée en tant que résultat direct du projet principalement sur l'aspect sécuritaire, mais demeurent faibles en raison du peu de sondage d'impact dans les unités en lien avec le public bénéficiaire. Il est suggéré d'utiliser par exemple les études de perceptions des populations sur la justice, la sécurité et la consolidation de la paix pour mesurer les véritables besoins et déterminer les priorités (Exemple : sondages valables du HHI).

Le PCJS a le potentiel de contribuer à renforcer les capacités du système de justice et de sécurité aussi bien au niveau national qu'au niveau local pour protéger les droits des citoyens en général et les groupes vulnérables en particulier s'il y a un exercice délibéré de faire de la question de l'appropriation nationale une priorité. Le PCJS devra s'engager dans le développement de mécanismes clairs pouvant faciliter l'appropriation, au-delà de l'implication des partenaires nationaux en amont et en aval dans la mise en œuvre des activités. Il faudra identifier et évaluer les compétences de manière plus systématique, ceci permettra de renforcer la capacité des acteurs nationaux. Le PCJS doit participer aux efforts qui visent à prendre des mesures de stabilisation de ces compétences en dotant la partie nationale des

moyens pour travailler de façon moderne, renouvelée et en responsabilisant les acteurs nationaux sur les objectifs à moyen et long terme sous réserve d'évaluation périodique. Il est important de rendre simple ce processus de qualification et « d'empowerment » par une politique de communication adéquate afin d'assurer la maîtrise du leadership par la partie nationale. Cette appropriation est le réel défi qui va au-delà de la volonté et de leur implication, il doit faire partie inhérente de la méthodologie du PCJS.

À titre d'exemple de déficit d'appropriation nationale : malgré la tenue de comités techniques préparant les comités de pilotage du projet, ceux-ci faisant une revue annuelle des activités réalisées pour une prochaine planification, il apparaît clairement que l'implication nationale demeure faible ou mal documentée. Ceci au point où plusieurs acteurs clés ont rapporté avoir été mis devant le fait accompli plutôt que d'avoir véritablement participé au processus d'élaboration des orientations du PCJS. Ces comités réunissent pourtant, en principe, non seulement les techniciens des différents ministères partenaires, mais aussi des bénéficiaires (notamment des acteurs judiciaires et sécuritaires). Il aurait été utile et nécessaire de prévoir plus souvent des réunions de travail et de faire un suivi de planification (au minimum un CT semestriellement) et peut-être même envisager la tenue d'une revue annuelle du projet avec les partenaires nationaux et internationaux, y incluant le bailleur et un plus grand nombre de bénéficiaires (les bénéficiaires des formations récemment tenues par exemple sont les acteurs judiciaires), des justiciables également qui bénéficieraient par la suite d'une offre de justice dont les acteurs judiciaires en seraient véritablement les planificateurs et acteurs principaux.

Il est également utile de nuancer entre la faiblesse du processus formel de planification et ce qui se déroule généralement depuis 2016 dans le projet pour déterminer les activités. Dans le cadre de la planification des activités justice et c'est le cas également pour les activités visant à appuyer la police et la gendarmerie, l'approche a toujours été concertée, du moins en amont directement avec le ministère de la Justice et les sections concernées de la MINUSCA même si les consultations et échanges n'ont pas été toujours complets en termes de démarche d'appropriation nationale. Cette consultation actuellement se déroule à partir de la préparation/tenue des comités techniques puis dans la définition des termes de référence des différentes activités prévues dans le PTA et cela est correct. Cependant, le sentiment général des acteurs affectés par les projets, y compris les bénéficiaires, est celui d'une distance entre leur vision des besoins et la définition des activités conduites. Il y a donc un effort et une stratégie de communication et d'inclusion participative à développer rapidement pour la durabilité et l'efficacité du PCJS. Il faut générer une compréhension chez les partenaires nationaux que le projet vise au travers d'un appui institutionnel et d'un appui communautaire la restauration des services de sécurité et de justice et en garantir l'accès aux groupes les plus vulnérables au premier chef, pas la simple conduite d'activités en termes de nombre, l'impact et la justification doivent faire l'objet d'une analyse préalable.

Il serait stratégique et opportun de développer une sémantique, un mode d'action, et des outils pour l'appropriation nationale au travers de mécanismes clairs pouvant faciliter cette appropriation dans le contexte difficile de la RCA, et ce, au-delà de l'implication des partenaires nationaux en amont et en aval dans la mise en œuvre des activités.

Une intégration plus forte et en respect à l'approche fondée sur les droits de l'homme dans la planification des activités est souhaitable. La même chose est souhaitable dans les plans de mise en œuvre de la législation nationale.

Le projet a eu un impact sur processus de préparation et de mise en œuvre de la législation spécifique à la sécurité et de la justice, y incluant les VBGS en particulier en raison de l'avènement de l'UMIRR.

Les acteurs de la chaîne pénale doivent entrer dans une dynamique de révision des textes et des pratiques pour induire plus d'efficacité et le volume de traitement satisfaisant compte tenu du contexte d'urgence.

Des efforts de diffusion de documents simplifiés (dans les langues locales, nationales, par pictogrammes destinés aux clientèles variées) doivent être entrepris pour faciliter aux ressources l'accès à la justice et aux ressources de sécurité, pour contribuer à la mise en place d'un réseau de première alerte solide et fiable. Ceci inclut un investissement dans du matériel audiovisuel (animation de type infographie) pour rejoindre les segments de la population illettrée. Un meilleur usage des technologies liées aux téléphones pour faciliter l'accès aux ressources de soutien doit être mis en œuvre.

Les rapports trimestriels des institutions de la chaîne pénale et judiciaire doivent être consolidés pour devenir le plan de mise en œuvre de réformes et une base d'intervention et validation du projet conjoint. À ce stade, il existe des rapports nombreux produits par différents partenaires et bénéficiaires, mais ceux-ci ne sont pas faits ni de manière systématique ni de manière régulière. Une première base pourrait être la mise en place d'un système d'information et statistiques judiciaires qui vise à informer le Ministère de la Justice qui devra s'en servir pour planifier/recadrer/ajuster les réformes et interventions. Cette activité permettrait une meilleure coordination de la Direction de la planification du Ministère de la Justice, les différents greffiers des cours et tribunaux et prisons, les chefs de juridiction avec l'appui d'experts contractés à travers le projet conjoint.

Le projet a contribué à la protection et la mise en œuvre des droits des détenteurs de droits ciblés par le PCJS, en particulier celui des femmes dans les prisons et pour l'accès à la justice, cependant les adaptations nécessaires pour la pérennité des actions entreprises n'ont pas encore eu lieu. Le projet a également participé à lancer des chantiers importants qui restent à consolider. À titre d'exemple :

- Des progrès substantiels pour l'atteindre des objectifs sont à portée de main si une série de conditions liées à la coordination, la communication stratégique et le renforcement des capacités de planification des bénéficiaires est entreprise dès maintenant.
- Les cliniques d'aide juridique ont renforcé la compréhension de la nécessité de coordination avec différents acteurs du secteur de la justice pour développer des stratégies communes. Cependant leur impact est limité en raison du trop faible nombre de points de service, en particulier hors de Bangui.

- Les liens avec les Comités Locaux de Sécurité (CLS), les Assistants Locaux Communautaires (ALC) peuvent être mis à profit pour le monitoring et le rapportage des violations des DH.
- Les ALC ont un rôle plutôt ambigu de collecte d'information pour la MINUSCA et leur usage n'est pas au diapason avec les objectifs du PNUD, car ils sont formés par la MINUSCA pour faire du renseignement communautaire sécuritaire, mais pas pour le monitoring des violations DH. Leur capacité reste faible et ils ne sont pas en majorité bien insérés socialement dans les communautés cibles en raison, en partie à cause de leurs rôles mal définis.
- Un lien avec des « hotlines » doit être consolidé à cet effet, de même qu'un rapportage plus précis aux acteurs de la chaîne pénale, sécuritaire et judiciaire doit être établi pour permettre de faire de la rétroaction et le suivi.
- Les centres d'aide socio-juridique ont réussi à fournir des services accessibles, acceptables d'aide juridique aux femmes et personnes vulnérables, cependant leur ancrage et leur effet sont limités, car les nombres de bénéficiaires potentiels sont trop restreints et l'accent n'est pas suffisamment mis sur les victimes de VBGS. Ces cliniques juridiques visent actuellement toutes personnes, tout type de cas sans distinction, en tout cas en ce qui concerne l'accès à l'information juridique et à l'orientation, il y a lieu de développer une spécialisation de l'intervention. Il pourrait se faire des liens avec la justice coutumière pour le référencement des dossiers qui ne relève pas de la justice classique.

Les structures d'aide juridique qui découleront de la nouvelle Loi sur l'assistance judiciaire seront durables si une coordination et un financement sont trouvés.

Parce que le PCJS est un projet relativement récent et encore en activité il paraît avoir un impact initial fort sur les bénéficiaires ciblés. Ceux-ci sont cependant difficilement capables d'établir un lien clair entre le PCJS et les décisions adoptées ou des procédures de travail établies ou encore avec les équipements fournis et les infrastructures remises à neuf ou opérationnelles en raison du projet. L'impact du PCJS est susceptible de s'amplifier notamment vers la société civile avec la poursuite des activités engagées si une stratégie d'appropriation spécifique leur est destinée et est mise en œuvre.

Le souci de la marque et de l'impact durable du PCJS est particulièrement important lorsqu'il s'agit d'un domaine ayant déjà couvert été auparavant ou également couvert par une autre assistance internationale. C'est dans ces situations que le PCJS souffre d'un impact et une visibilité limitée. En effet, l'existence d'une autre assistance aux mêmes partenaires ou bénéficiaires que le PCJS, provenant d'un autre bailleur ou organisation intervenant dans le domaine, soit générera une forme de confusion (cas du CCC), RESEJEP (cas de l'ENAM) RESEJEP, soit conduit à relativiser « à normaliser » la nature de la valeur de l'appui offert par le PCJS (cas des véhicules, de la réhabilitation de l'école de police construite par GTZ, soutien aux formations, etc.).

Le volet de police de proximité et des CLS est peut-être celui qui a potentiellement le plus d'impact à long terme, car il est en mesure de toucher une vaste population tant au niveau sécuritaire que de la justice, même limitée à l'agglomération de Bangui. Pour l'instant, il suscite une espérance forte auprès des acteurs clés de la société civile. Si le projet répond à cette attente, ce qui est le cas jusqu'à présent comme le démontre l'atelier CLS tenu à Bangui le 15 juin en présence des évaluateurs, les leaders des OSC relayeront son impact sur la société civile tout entière.

8.6.2 EFFET DU PROJET SUR LES BÉNÉFICIAIRES (IMPACT ORGANISATIONNEL)

S'agissant des actions entreprises en matière d'équipements sécuritaires, l'impact est contrasté. Pour ce qui est des véhicules, l'impact est plus symbolique qu'opérationnel, le volume fourni ne représente qu'une faible partie (1/5^e) des besoins, d'autres véhicules ont été offerts par d'autres bailleurs, enfin l'emploi qui en est parfois fait (utilisation par l'administration centrale et non par les services opérationnels) ne met pas toujours en évidence l'appui fourni par le PCJS. La fourniture prévue d'équipements de radio HF devrait également avoir un impact non seulement sur les capacités opérationnelles des FSI, mais aussi sur le redéploiement de celles-ci et au-delà sur la consolidation de la paix au niveau du pays tout entier. En ce qui concerne les uniformes, l'impact est pour l'instant limité aux cadres des administrations centrales associés à la mise en œuvre. Ils se sont appropriés la démarche et en ont compris les enjeux essentiels. Potentiellement, cette activité est susceptible d'avoir un impact sur les policiers et gendarmes sur le plan du renforcement de l'identité professionnelle et des valeurs qui s'y rattachent. Plus largement, elle est de nature à impacter la relation FSI-population en donnant une nouvelle image de la police et de la gendarmerie.

Les réhabilitations de bâtiments ont eu un effet direct pour les policiers et gendarmes qui à un titre ou un autre sont amenés à y travailler. Elles leur donnent le sentiment d'être soutenus et leur fournissent un meilleur cadre de travail. Quelques infrastructures réhabilitées, les commissariats d'arrondissement de Bangui, ont un impact réel sur le public qui est accueilli dans de meilleures conditions de respect, de discrétion et de confort.

L'impact du PCJS est souvent confondu avec celui des différents appuis apportés aux autorités centrafricaines pour l'élaboration d'une politique de sécurité par d'autres bailleurs ou avec l'action de la MINUSCA. Cependant, dans la mise en œuvre de cette politique l'impact du projet est plus évident à travers l'appui donné au plan de développement des FSI, à travers la formation de cadres (stages et appui donné à l'ESFSI).

Pour ce qui est du CCC et comme indiqué précédemment, la confusion CCC/COC n'a pas eu jusqu'ici d'impact positif. Il y a là un ajustement nécessaire pour redéfinir l'appui fourni et ainsi lui assurer un réel impact.

En matière d'intégrité et de respect des droits humains par les FSI, le projet se situe à une étape intermédiaire en matière d'impact. Il a permis de jeter les bases d'un mécanisme de gestion des ressources humaines garantissant ce respect, enregistrement du personnel, capacité à procéder à la vérification des personnes enregistrées, école de formation, etc.

Désormais, c'est le fonctionnement et le développement de ce mécanisme, objets des activités à venir, qui pourront donner au PCJS tout son impact sur les FSI, mais aussi sur la société.

8.7 DURABILITÉ DES ACQUIS DU PROJET

Les acquis du projet en ce qui concerne leur durabilité après la clôture du projet sont encore trop ténus pour avoir contribué aux objectifs.

Il existe des risques de ne pas voir ces acquis s'inscrire dans la durabilité, et ce, si les activités ne sont pas mieux encadrées par une planification préalable et par des instruments de suivi et consolidation pour la relance de la justice et de la sécurité par la stabilisation du rôle des institutions.

Le projet passe par une plus grande intégration du développement des droits de l'homme comme élément programmatique principal.

La deuxième phase du projet, après l'évaluation mi-parcours, entre dans une zone de risques, car le tempo de la MINUSCA apparaît maintenant plus rapide que celui du PNUD et les objectifs intermédiaires sont de plus en plus différents. Les aspects de stabilisation et du renforcement de la partie nationale doivent être pris en compte pour permettre au projet de répondre adéquatement au partenariat. La clé sera le développement d'une approche d'appropriation nationale, car la dynamique de renforcement de capacités à long terme est essentiellement portée par l'équipe PNUD, pas les partenaires étatiques ou institutionnels ou pas la MINUSCA.

La deuxième phase va demander une expertise plus pointue et également de faire plus appel aux ressources techniques de la MINUSCA. La clé résidera dans le développement du concept national de Justice transitionnelle (Justice, RSS, la lutte à l'impunité, la DDR, soutien aux victimes), de renforcer la compréhension de la partie nationale (État et citoyens) pour bâtir peu à peu la volonté, les capacités et les moyens qui peuvent assurer des opportunités de collaboration inter agences et avec la MINUSCA, la durabilité et gérer les attentes nationales et locales.

8.7.1 DURABILITÉ INSTITUTIONNELLE

Il y a un besoin de recentrage entre la gestion des aspects techniques et de gouvernance pour assurer le pilotage des écueils et blocages (renforcement de la primauté des notions de DH et meilleur lien avec les Affaires civiles de la MINUSCA). Ceci évitera la simple répétition d'activités année après année sans ajustements significatifs et permettra à la justice et à la sécurité de gérer les nouveaux risques (Droit foncier, restitutions des biens, compensation pour les dommages, statuts des victimes).

La priorité doit être mise sur le besoin de renforcer les liens entre les partenaires de la mise en œuvre, au-delà des contacts réguliers, pour une réflexion en profondeur sur la

combinaison des objectifs stratégiques pour aplanir les intérêts divergents découlant des mandats respectifs par exemple sur la sécurité communautaire et l'approche de travail CLS.

La CPS peut être un catalyseur, mais peut induire défavorablement une justice à deux vitesses. Le monitoring des activités des projets conjoints sur la CPS est prioritaire sur cette question entre PNUD/MINUSCA et les parties nationales.

Des partenariats solides et durables sont possibles si un soutien est fait à la planification et le suivi stratégique entre la MINUSCA et PNUD, y incluant ONUFEMMES auprès des institutions étatiques et le développement des partenaires d'État.

Les initiatives de réforme sont susceptibles d'être poursuivies et soutenues si la planification nationale est plus forte. Le processus de validation doit être revu pour stimuler l'appropriation nationale.

L'objectif futur du projet devrait être le recentrage sur les objectifs initiaux. Ceci passe par une coordination multi acteur, interministérielle et entre les PTF.

Des efforts de rapportage périodique plus fréquents et plus ciblés doivent être faits et accompagnés avec une stratégie de communication.

La justice coutumière doit être intégrée dans l'approche de justice transitionnelle et le processus de réforme de la justice pour alléger la justice classique. Elle peut aussi participer à la réconciliation.

L'accès à la justice pour les personnes localisées en régions et ceux qui sont vulnérables devrait être priorisé de manière plus claire en termes de résultat poursuivi du Projet conjoint, comme élément clé des objectifs du PCJS.

Le projet peut envisager l'obtention de changements et de gains sociaux dans les 3 prochaines années sur les aspects juridiques et sécuritaires grâce au projet si un effort est fait pour réseauter l'information et les acteurs de la chaîne pénale (civil, judiciaire et sécuritaire).

Le soutien à l'informatisation de base est souhaitable dans les activités qui relèvent du secteur judiciaire (SIGJ).

Un travail de collecte des rapports d'activités et des résultats des autres bailleurs et partenaires internationaux et nationaux doit se faire sur une base régulière pour soutenir la coordination et la planification.

8.7.2 DURABILITÉ MATÉRIELLE (ORGANISATIONNELLE)

La durabilité des acquis du projet est encore aléatoire à certains égards. Sur le plan des individus, on peut considérer que ceux qui ont été au contact du projet conserveront un bénéfice de celui-ci. Les savoir-faire acquis, l'expérience accumulée resteront présents dans les esprits et pourront toujours être sollicités à défaut de s'exprimer spontanément. La question est plus délicate sur le plan des structures et des équipements et infrastructures.

La durabilité des acquis du projet est difficile à appréhender dans le contexte local pour l'aspect sécuritaire et de justice. Plusieurs facteurs peuvent conduire à un affaiblissement rapide des résultats initiaux et probants acquis jusqu'à maintenant de l'assistance offerte par le PCJS. On peut imaginer que les équipements seront sujets à un vieillissement accéléré, véhicules fournis et bâtiments réhabilités connaîtront un vieillissement conduisant à leur quasi-inutilité à la clôture du projet. C'est une image et une perspective qu'il convient de gérer. Deux alternatives paraissent possibles. La première et la plus souhaitable seraient de conduire le bénéficiaire à assumer lui-même le renouvellement et le maintien en condition, ce qui exige de lui donner la capacité de le faire, au moins sur le plan de la gestion administrative ; ce peut être un objectif de la deuxième phase du projet. La seconde qui devrait être évitée consisterait à renvoyer à un projet suivant le renouvellement et le maintien en condition. Encore une fois, l'appropriation nationale et la notion de partenariat sont la clé de la durabilité du PCJS.

S'agissant des bâtiments de sécurité et de justice, les travaux entrepris restent superficiels dès lors qu'il s'agit de réhabilitation (peinture, plomberie et électricité) et non de reconstruction. Le climat, notamment les fortes précipitations et les infiltrations induites au niveau des toits et huisseries et l'occupation des locaux, conduit alors à un vieillissement rapide. On peut estimer que sauf pour quelques bâtiments initialement bien conçus comme l'École de Police ou le Commissariat du second arrondissement ou d'autres bâtiments pas trop anciens, l'impact de la réhabilitation ne saurait dépasser une période de trois à cinq années. Il est de même pour le soutien au Tribunal de Bimbo.

S'agissant des équipements informatiques qui ont été assez largement distribués, on peut aussi estimer que leur obsolescence interviendra à la clôture du projet. De même, les véhicules parce qu'ils sont peu nombreux (exemple de la gendarmerie qui a reçu environ 20 véhicules en ligne pour un besoin estimé de 120) font également l'objet d'une utilisation intensive qui conduira à un vieillissement anticipé. À cet égard, l'appui apporté par le projet à l'atelier gendarmerie/ministère de l'Intérieur s'il se concrétise rapidement sera utile pour assurer une durabilité plus importante sur le plan des véhicules. À titre indicatif, plus de la moitié des véhicules fournis par le projet UE RESEJEP en 2013 est actuellement indisponible, le même sort attend possiblement les véhicules du PCJS.

Les événements de l'automne 2015 ont eu un effet négatif sur certains sites de sécurité dont on peut difficilement évaluer l'ampleur. Au minimum au niveau du commissariat du 6^e arrondissement de Bangui, la durabilité des équipements informatiques a été limitée à deux années. La possibilité de pillages liés à des troubles nouveaux demeure une probabilité forte mettant ainsi un terme à la durabilité du projet au moins sur le plan des équipements et des infrastructures. Le centre de détention de Bimbo a besoin d'un plan de consolidation et de finalisation des infrastructures pour les rendre viables à long terme au risque de voir les investissements disparaître très rapidement.

Parce qu'il s'agit de sujets identifiés et reconnus comme essentiels, le redéploiement du secteur Justice et sécurité, la stratégie nationale de sécurité et le Plan d'urgence de la Justice et ses déclinaisons demeureront comme des axes majeurs du rétablissement de la

sécurité, de la Justice et de la consolidation de la paix. À ce titre, l'appui apporté par le projet principalement à travers la formation de cadres, la formulation d'orientations et d'axes d'action est appelé à perdurer.

8.8 SUIVI-ÉVALUATION DU PROJET

8.8.1 ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU SUIVI ET ÉVALUATION

La qualité du dispositif de suivi et évaluation de la mise en œuvre au sein de l'équipe de gestion du PNUD bénéficierait d'une approche plus systémique pour assurer régularité et cohérence. Des outils seront proposés dans le rapport pour entreprendre une révision des indicateurs du document projet. Ceci est indispensable pour les réactualiser de manière régulière et périodique. L'équipe nationale pourrait bénéficier de faire du travail de consolidation des capacités internes et avec les bénéficiaires. Ces derniers devraient participer à rapporter des résultats sur la base de « Templates » de préparation, d'évaluation des activités et de grille rapide d'évaluation et de suivi.

Le (les) mode(s) de collecte de données et d'information, le compte rendu et la transmission dans les délais des différents rapports narratifs et financiers éprouvent des problèmes ou difficultés en raison de l'absence de gouvernance sur les dates de planification et de remise des rapports de résultats. Des planifications hebdomadaires doivent être engagées avec bilans de fin de la semaine. De trop nombreux résultats sont perdus du fait de l'absence de log (main courante) dans certaines des composantes.

Les rapports des partenaires du projet sur les mêmes activités que ceux conduits par le projet conjoint devraient être systématiquement colligés pour revue, car ils sont produits, mais ne sont pas entièrement partagés actuellement. Une réciprocité d'échange des rapports trimestriels des différents acteurs y incluant ceux de l'État et du SNU est à être établie.

8.8.2 MÉTHODOLOGIE OPÉRATIONNELLE UTILISÉE POUR LA DÉFINITION DES ACTIVITÉS ET POUR LE RAPPORTAGE SUR LES RÉSULTATS.

Les évaluateurs ont eu l'occasion d'examiner les documents ayant servi de base au processus de du GFP pour préparer les prémisses du PCJS et ont reconnu un réel effort pour introduire le principe de gestion axes sur les résultats sans le nommer précisément. Cette intention a toutefois été fortement diluée dans la version finale du PCJS lors de son départ, en partie en raison du formatage classique utilisé pour les projets du PNUD qui ne permet pas d'intégrer une véritable GAR et une trop grande dépendance à l'égard des comités techniques et de Pilotage qui dans le contexte n'ont pas su développer une véritable dynamique d'appropriation nationale.

La GAR est une approche cyclique de gestion qui considère à la fois la stratégie, les personnes, les processus et les mesures, de manière à améliorer la prise de décisions, la transparence et la responsabilité. Elle est essentielle pour permettre à la direction du PCJS d'exercer une gestion judicieuse, conforme aux normes de rendement et de responsabilisation du gouvernement. Le PCJS doit miser sur la production des résultats escomptés, la mesure du rendement, l'apprentissage et l'adaptation, de même que la

production de rapports sur le rendement. Il reste encore du temps au PCJS pour réviser et bâtir une chaîne de résultats (modèle logique) qui assure une relation déterminante ou logique entre les intrants, les activités, les extrants du PCJS et les résultats attendus et négociés à travers un processus participatif et inclusif avec la partie nationale.

Par GAR, on entend donc :

1. La définition de résultats escomptés réalistes, fondés sur les analyses appropriées ;
2. L'identification précise des bénéficiaires, des programmes et l'élaboration de programmes qui répondent à leurs besoins ;
3. Le suivi, à partir d'indicateurs appropriés, des progrès en fonction des résultats et des ressources utilisées ;
4. L'identification et la gestion des risques, tout en tenant compte des résultats escomptés et des ressources requises ;
5. L'accroissement des connaissances en tirant des leçons de l'expérience et en les intégrant au processus de décisions ;
6. L'établissement de rapports sur les résultats obtenus et les ressources utilisées.

8.8.3 ÉVALUATION DE LA CAPACITÉ DU PNUD ET DU PROJET À RÉPONDRE AUX BESOINS D'ASSISTANCE DU PAYS

Au chapitre de la Justice, le projet a su répondre à des urgences pour le maintien d'activités pertinentes et se révèle un excellent soutien au Plan d'Urgence pour la justice et la sécurité en cours. Au chapitre du soutien au développement d'un cadre stratégique de relèvement du secteur et des acteurs de la justice, il peine cependant à développer une approche systémique de soutien aux réformes et rétablissement des fonctions judiciaires sur l'ensemble du territoire, mais cet aspect est au programme de 2017 avec l'objectif d'aider à l'élaboration d'une politique sectorielle et d'un plan d'action. Ainsi, les aspects de Justice transitionnelle qui ont été soutenus particulièrement avec le soutien pour la mise sur pied de la CPS constituent d'excellentes prémices qui doivent être développées pour intégrer d'autres aspects de la Justice transitionnelle, particulièrement en ce qui a trait à l'accès à la justice et la réparation aux victimes au travers des tribunaux classiques et de la justice traditionnelle au niveau local. Ceci requiert une forte collaboration avec les différentes dimensions de la MINUCA et aussi les autres bailleurs telle l'UE au travers du RESEJEP. Le PCJS entre maintenant dans une phase de nécessaire adaptation.

La dimension pénitentiaire a démontré sa relevance en ce qu'elle adresse des questions fondamentales de DH et permis de redresser une situation grave. Cependant, les actions sont limitées et semblent avoir manqué de souffle. Une plus forte capitalisation sur les capacités de la MINUSCA et des ressources humaines disponibles devrait être envisagée. La MINUSCA possède des ressources humaines qui sont encore faiblement coordonnées avec le PCJS même si la volonté existe au niveau individuel. Ce dernier fait plus figure de bassin

de ressources financières pour réaliser les activités planifiées par la MINUSCA seule plutôt que d'être que le pivot central ou la cheville ouvrière d'une coordination État-SNU-FSI-Justice au travers du GFP.

Pour la justice, la fourniture de biens et matériaux pour équiper les tribunaux et les intervenants judiciaires, de formation au travers de l'ENAM, les sessions criminelles et les audiences foraines ainsi que de soutien au PU a été efficace au départ pour permettre le maintien et la livraison de service de base, et ce, même en ce qui a trait à la lutte contre les violences sexuelles, mais demeure encore ponctuelle et limitée en termes d'impact national. Le PCJS a les moyens et les capacités de rejoindre pratiquement tous les acteurs du secteur de la justice telle qu'en fait foi les formations offertes au travers de l'ENAM, cependant ces opportunités de rencontres et de formations ne sont pas accompagnées encore d'une stratégie délibérée d'entrer en contact avec ces intervenants pour fin de consolidation et d'appropriation collective des enjeux du secteur et demeurent purement liées au thème de formation et n'induisent pas un processus de planification futur adapté aux besoins des acteurs locaux. Le PCJS n'est pas assez fortement inscrit dans une stratégie globale de relèvement. Une plus forte intégration des éléments de planification étatique et qui ont été dans l'environnement des réformes attendues depuis un certain temps doit être entreprise avec une stratégie d'appropriation nationale plus engagée.

Le besoin de visibilité couvert par les audiences foraines a été symboliquement fort, mais avec un impact limité particulièrement pour les VBSG. La fourniture de soutien aux cliniques juridiques est appropriée et pourrait être développée pour étendre l'offre de service. Le soutien pour la révision de la législation pour l'aide légale et la mise sur pied du cadre fonctionnel et opérationnel de l'UMMIR, la revue des violations des DH sur l'ensemble du territoire avec le soutien de la MINUSCA sont des réalisations dignes de mention. Elles ouvrent la voie à un travail plus intense par le PCJS pour aider à reformer les éléments clés de la chaîne pénale pour permettre d'induire de l'efficacité dans le processus d'accès à la justice, par la révision des textes, l'informatisation des étapes de la chaîne judiciaire et pénale, une concertation des acteurs et des actions sur les priorités de la justice revalorisant et intégrant justice classique, traditionnelle et transitionnelle et la CPS.

Dans le secteur de la sécurité, le projet a démontré une indéniable capacité à répondre aux besoins d'assistance en matière de développement de capacités opérationnelles immédiates (véhicules, formations de professionnalisation, réhabilitation). Il a aussi prouvé qu'il pouvait utilement contribuer à une réforme plus systémique (appui donné à la politique nationale de sécurité et à sa déclinaison) sans toutefois avoir la capacité à en être l'instigateur. Cette contribution est aisée dans la phase initiale d'orientations générales et d'actions limitées. Elle devient plus délicate lorsque ce projet progresse et lorsque les activités doivent être coordonnées entre elles et avec les actions menées dans le secteur sécurité par d'autres, autorités nationales, partenaires internationaux.

Dans ce domaine, il est cependant prisonnier de la capacité insuffisante de la MINUSCA et d'une pratique assez largement répandue dans la communauté internationale qui réduit l'approche systémique à la mise en place d'un modèle centralisé de police difficilement

capable de répondre aux réels défis. Le projet souffre ici du déficit de leadership de UNPOL, déficit implicitement reconnu par le “Police Commissioner” à travers son incapacité à disposer d’experts du niveau requis pour mettre en œuvre une véritable réforme systémique. La lenteur des actions pour le redéploiement de la justice en région a le même effet délétère sur la confiance des partenaires dans les capacités du PCJS à jouer pleinement son rôle de coordination et planification.

Les apports ponctuels de consultants internationaux intervenant dans des cadres variés depuis plusieurs années ne sauraient constituer une véritable perspective systémique à la fois prospective et globale. Cette insuffisance apparaît déjà dans les points d’achoppement comme le CCC dont la définition conceptuelle demeure incomplète. Elle peut aussi émerger demain en matière de CLS et de police de proximité, de gestion de ressources humaines, de formation continue. Il y a un risque fort de voir le projet s’essouffler et se limiter au niveau d’une capacité technique sans apporter une véritable capacité institutionnelle.

Il est probable que, même si le PNUD se donnait les moyens de prendre au moins techniquement le leadership d’une véritable approche systémique, il se heurte à une approche différente de la MINUSCA qui doit d’une part agir rapidement en termes de capacités à créer et d’autre part asseoir son propre dispositif notamment dans l’engagement de ses unités IPU, voire de ses unités militaires.

8.8.4 PROMOUVOIR L’APPROPRIATION NATIONALE DANS LE CONTEXTE DU PCJS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA RCA

La transparence et la responsabilité mutuelle de la réussite du projet sont l’un des principes qui constituent le fondement de la coopération pour un développement efficace et une réponse efficace à la crise qui sévit en RCA. Les mécanismes de gouvernance de PCJS doivent être une plate-forme pour le partage de l’information, l’engagement, la coordination et le dialogue. Étant donné que les organes régissant le PCJS doivent être coprésidés par un représentant du gouvernement et un représentant du SNU, la responsabilité mutuelle peut être plus grande. Un système de suivi et d’évaluation solide permettrait aux partenaires nationaux d’identifier les avancées, les défis et les goulots d’étranglement et participer à lever les obstacles.

Pour obtenir l’appropriation nationale tant réclamée, le PCJS doit entamer des consultations rapides et ciblées avec les parties prenantes au niveau du pays. Les parties prenantes comprennent la société civile, les défenseurs de DH, les OSC, les acteurs de la justice traditionnelle, les communautés, les instances gouvernementales, les médias et autres acteurs de clés sociaux-économiques locaux et nationaux. Il y a lieu de rendre les rencontres consultatives et engageantes plus régulières et périodiques. L’implication des homologues locaux dans les processus décisionnels est l’un des plus grands défis d’un programme commun comme le PCJS. Une feuille de route pour des consultations élargies pour l’inclusion, la planification et le suivi doit être conçue prioritairement.

Il faut communiquer régulièrement et écouter les parties prenantes et les partenaires, ceci est un investissement non négligeable et délicat qui peut assurer le succès à long terme d’une

initiative de développement et de réponse aux crises dans le secteur de la justice et de la sécurité.

Il faut un alignement clair avec les priorités nationales. Tout projet bien conçu doit d'abord et avant tout être aligné sur les plans d'action du pays de façon plus précise et plus claire, le cadre de livraison doit être clairement établi entre le gouvernement, si imparfait soit-il, et les normes du système des Nations Unies pour la mise en place de mécanismes réactifs et la mise en œuvre du projet. Une négociation et des ajustements périodiques doivent avoir lieu même dans la conception et les rectificatifs du projet pour suivre les changements périodiques, les contraintes et les progrès. Le PCJS doit constamment se mettre à jour et décrire à son public cible comment le système des Nations Unies répondra aux priorités nationales de développement et aux problèmes urgents et stratégiques particuliers.

La structure de gouvernance doit être inclusive. Un projet de la nature du PCJS fait généralement partie de plusieurs arrangements de gouvernance possible : un comité directeur national pourrait être mis en place, le comité de pilotage peut être renforcé en le reliant à des initiatives plus précises, annoncées au préalable pour obtenir un apport de la partie nationale et à la gouvernance et à des arrangements de coordination locaux pour faciliter le déploiement du projet. Il faut donc être proactif et ne pas être en réponse exclusivement des événements qui surgissent, particulièrement en matières sécuritaires, des plans alternatifs par une gestion du risque plus serrée doivent avoir lieu avec les partenaires et à l'aide d'outils précis de suivi. De telles structures devraient contribuer à démocratiser la prise de décision et faciliter la circulation de l'information, le dialogue, une meilleure coordination et une meilleure appropriation. L'autonomisation locale et nationale est fondamentale dans la prise de décision.

Le PCJS doit constituer une plate-forme pour le dialogue politique et technique entre les acteurs nationaux et le système des Nations Unies. Il est particulièrement important de faire face aux défis intersectoriels tels que ceux définis dans les objectifs de PCJS. Les conseils participatifs et les comités impliquant les principales autorités publiques et les parties prenantes à but non lucratif et les OSC augmentent la responsabilisation et le leadership et les responsabilités distribués. L'identification de champions pour le changement et les réformes est fondamentale et doit être faite par le PCJS.

Pour renforcer l'appropriation nationale, les fonds investis doivent s'appuyer sur des fonds de contrepartie additionnels ou des contreparties *en lieu de* fournies par les gouvernements nationaux et locaux, les donateurs internationaux et le secteur privé. En exigeant des fonds de contrepartie des partenaires ou des homologues à la mesure de la capacité de chacun, le PCJS pourra alors s'attendre à accroître la durabilité et le potentiel de mise en œuvre effective du projet. Cela signifie que les partenaires nationaux auront un plus grand intérêt dans le succès et la durabilité de l'assistance technique offerte, même si leur part est très faible. Dans un pays comme RCA, il peut être en nature ou des experts nationaux ou locaux mis à disposition des partenaires et/ou bénéficiaires pour soutenir les activités du PCJS. Il y a lieu de développer le principe de l'utilisation des personnes-ressources et experts locaux de manière prioritaire avec une stratégie d'appui en ce sens. Le coût des activités doit

également être planifié et simple à faire avec les partenaires d'où l'importance de développer une grille de prix pour chaque item récurant et constant et de la mettre à jour périodiquement. **(voir Annexe 7 — Exemple d'un « Cost norms and methodology for local inclusion of experts »)**

Les activités conjointes planifiées et exécutées à l'échelle nationale et locale augmentent la participation des partenaires nationaux à la prise de décision stratégique et financière. Même dans les quelques cas où l'exécution directe par les agences des Nations Unies peut être plus appropriée et efficace, le PCJS doit veiller à ce que les décisions importantes comprennent tous les acteurs nationaux concernés.

8.8.5 PROBLÉMATIQUES PARTICULIÈRES D'INTERVENTION DANS LE CHAMP DE LA CHAÎNE PÉNALE

La situation de conflit dans laquelle la RCA se trouve depuis 2013 a souligné deux aspects liés au secteur de la justice, et plus spécifiquement à la justice pénale. D'abord, on fait appel à la justice pénale et aux acteurs au sein de la chaîne pénale pour enquêter et juger des dossiers de violations ou crimes commis lors du conflit par les tribunaux classiques et ceci sera la base et l'assise du travail de la CPS. Ces dossiers sont souvent complexes et lourds et leur nombre est assez grand. Même au sein d'un pays dont le secteur de la justice fonctionne correctement, une telle crise demandera des efforts très spécifiques avec des capacités qui ne seront pas forcément présentes. Or, et cela est le deuxième aspect, on constatait déjà avant la crise, depuis un grand nombre d'années dans un certain nombre de rapports d'évaluation et programmes stratégiques externes et internes à la RCA, que le secteur de la justice en soi est un secteur en crise et incapable de répondre aux besoins minimaux d'accès à la justice qui sanctionnent les violations de DH. La chaîne pénale et ses acteurs ne se soustraient pas à cette réalité. Si la crise a mis en avant ces dysfonctionnements et a accéléré le processus de travail pour faire face aux défis spécifiques dans la chaîne pénale, elle ne peut être considérée comme la cause de ces dysfonctionnements, la problématique est plus large et requiert un examen plus approfondi pour résoudre l'équation de façon durable. Les réponses possibles aux défis qu'on peut trouver dans la mise en œuvre d'une chaîne pénale plus efficace et dans les recommandations spécifiques dans ce rapport doivent donc aussi être vues et entendues dans ce contexte.

Il est très clair qu'il faut faire la distinction entre la justice classique et les besoins de répondre à la crise actuelle. La nature des crimes commis est très différente, extrême et nécessite des réponses efficaces et rapides en plein respect de l'état de droit et les victimes. Cela va nécessiter de bâtir des capacités spéciales rapidement et ce sera un programme avec une étendue beaucoup plus grande que la justice en soit, même si la justice est un élément très important. Le PCJS offre cette possibilité de répondre de manière spécifique à ce défi, car en principe ces aspects sont au cœur des résultats attendus, mais les moyens mis en œuvre sont encore trop tenus et partiels.

Une conclusion générale qui peut être faite est que le cadre juridique existe pour que la chaîne pénale de la RCA puisse mieux fonctionner, du moins en partie, et qu'elle puisse

aider à mettre en œuvre toutes les dynamiques clés qui sont nécessaires pour que les résultats du PCJS soient atteints. Mais actuellement le potentiel de la mise en œuvre de la chaîne pénale de manière efficace et cohérente n'est qu'entrepris partiellement par le soutien du PCJS à la révision de certains textes juridiques et administratifs. Cependant, ceci est fait de manière incidente plutôt qu'avec un objectif, à terme, de réforme majeure et de déblocage de la crise. Ce sont ces aspects que le PCJS doit prioritairement adresser, cela doit être fait de concert avec la nouvelle CPSA et le nouveau projet conjoint visant à soutenir la mise en place de cette Cour pénale spéciale. Les dynamiques du secteur de justice et le lien avec la sécurité sont à prendre en compte pour optimiser la programmation de résultats 1 à 5 du PCJS qui sont actuellement affectés pour différentes raisons.

Les raisons actuelles de la mauvaise qualité technique du travail dans les phases de la chaîne pénale en RCA sont :

- La capacité technique des acteurs primaires dans la chaîne pénale (entre autres OPJ, procureurs, substituts, juges d'instruction, régisseurs, juges de fonds) et leurs auxiliaires de justice est faible;
- Ceci s'observe à la fois par les connaissances restreintes de la loi et des procédures et les moyens restreints pour faire un travail efficace ;
- L'absence de système de gestion de l'information judiciaire (SIGJ) ne permet pas d'identifier rapidement les défaillances et les délais encourus causés par l'inaction des acteurs de la chaîne pénale à des moments précis ;
- Ceci s'explique aussi par le manque de motivation pour faire un travail de bonne qualité;
- Dans l'ensemble, la mauvaise qualité technique du travail rend les cas très lents et on peut constater un manque de transparence par rapport au travail ;
- Des moyens pour corriger la mauvaise qualité du travail existent, mais ne sont pas utilisés ;
- Dans son ensemble, le système est vulnérable à l'abus de pouvoir et à la corruption. Le non-respect des droits des justiciables est fréquent, en particulier en matière de détention préventive et/ou arbitraire ;
- Les erreurs qui sont faites par les acteurs dans la chaîne pénale dès le début ne sont pas corrigées et engorgent le système avant d'être corrigées (exemple d'infractions de flagrance sont mal comprises et mal documentées) ;
- Les conséquences des erreurs et de la mauvaise qualité sont généralement subies par les personnes mises en cause ou les plaignants. Ceci est d'autant plus grave si ces personnes sont détenues ;
- Le fait que les cas ne sont pas résolus dans les délais prescrits par la loi et qu'il n'y a en général pas beaucoup de transparence par rapport à la décision prise (ou le manque de décision prise), affecte la perception des plaignants qui indiquent avoir le sentiment qu'il y a impunité ;
- La détention semble être utilisée de façon plutôt courante et étendue de façon automatique, sans prendre en compte les droits des prévenus ;

- Il semble que les possibilités de contrôle pour respecter les droits des prévenus ne soient pas appliquées. Ce manque de contrôle affecte de manière négative surtout les prévenus détenus ;
- Il n'y a pas de présence d'aide judiciaire aux différentes étapes de la chaîne pénale. Ceci est une cause majeure du non-respect des droits des personnes mises en cause ;
- De plus, les justiciables n'ont qu'une connaissance très limitée de leurs droits et obligations ;
- En général, les aveux des personnes mises en cause sont l'unique preuve dans les poursuites ;
- La combinaison de ces facteurs laisse les personnes interpellées très vulnérables à des abus de pouvoir, la corruption et des violations de leurs droits ;
- L'impunité et l'injustice sont deux sentiments exprimés par les acteurs de la justice et des justiciables consultés.

Ceci est accentué par les phénomènes suivants au sein des institutions de justice et de sécurité :

- Un manque de contrôle : À tous les niveaux, un manque de surveillance et un manque de sanctions effectives quand des irrégularités sont constatées ; un manque de motivation dans le système pour effectuer un contrôle effectif. Dans un nombre de cas, les moyens matériels, humains et financiers manquent pour faire un contrôle effectif.
- Manque de coordination et leadership : Le leadership n'est pas forcément récompensé. Il ne semble pas y avoir d'évaluation des performances objectives basée sur les résultats ;
- Manque de coordination de tous les acteurs : Ce problème se pose dans chaque étape et dans le passage d'une étape à l'autre.

Il est très important de noter qu'il existe de très bonnes pratiques nationales, dans lesquelles la justice classique a à plusieurs égards un bon fonctionnement et un rôle positif dans les efforts de relèvement de la RCA et il faut les valoriser au premier chef.

Là où un acteur montre un certain leadership, on observe des effets positifs sur la communication entre les acteurs, sur le contrôle des acteurs et leur travail, la mise en œuvre des obligations légales et administratives. Le PCJS doit se concentrer sur les stratégies pour obtenir cela au travers son mode opératoire et de gestion. Un travail sur les acteurs de la chaîne pénale et les instruments qui la régule doit être entrepris par le PCJS.

Le travail de réforme du secteur judiciaire dans le cadre de la CPS

En 2015, une loi créant une nouvelle juridiction dans l'ordre judiciaire centrafricain : la Cour Pénale Spéciale (CPS) a été promulguée. Elle a pour objet d'enquêter, poursuivre et juger

les violations graves des droits humains, y compris des crimes contre l'humanité et crimes de guerre, commis depuis janvier 2003.

Le projet conjoint d'appui à la Cour Pénale Spéciale signé entre le Gouvernement centrafricain et les Nations Unies vise à contribuer à la lutte contre l'impunité, à la restauration de l'État de droit et à la cohésion sociale ainsi qu'à soutenir le processus de réconciliation nationale en vue de construire une paix durable. Le mandat est donc très large et générera des attentes importantes de la population.

L'originalité de ce nouveau tribunal, la CPS, est que tout en étant d'essence nationale, elle s'inspirera du droit et des pratiques internationales en vigueur au sein des juridictions internationales, et prévoit un mécanisme de collaboration avec la CPI. Il s'agit aussi d'une des rares initiatives en République centrafricaine visant la lutte à l'impunité et véritablement poursuivre les auteurs de crimes et de violations grave des droits de l'homme, ce qui est de nature à contribuer fortement à la restauration de la paix et de la sécurité dans le pays. La composition de cette Cour sera de nature mixte ayant en son sein des magistrats nationaux et des magistrats internationaux. Si la CPS est de droit centrafricain et intégrée dans l'ordre judiciaire centrafricain, il est néanmoins explicitement prévu qu'elle ne pourra prononcer la peine de mort (alors même que celle-ci demeure en vigueur dans le Code pénal national, ce qui requiert une révision pour empêcher toute confusion sur les citoyens et pour les victimes de crimes en RCA). En outre, la loi prévoit expressément qu'il ne peut y avoir d'immunité du fait des fonctions officielles (parlementaires, membres de gouvernement, hauts gradés) pour les personnes poursuivies au titre des violations graves dont traite la Cour, et qu'il ne peut y avoir de prescription pour les crimes couverts par la CPS.

Rendre les auteurs de crimes graves responsables de leurs actes est une innovation cruciale dans le pays et apportera une contribution importante à la paix et à la sécurité. Les défis entourant la création de la CPS sont encore toutefois nombreux. Par sa composition hybride et les nouvelles pratiques judiciaires qu'elle va établir, elle a le potentiel non seulement d'apporter une réponse judiciaire aux crimes dont elle se saisira, mais également d'être un moteur de la réforme judiciaire et d'ouvrir une nouvelle page de la pratique de la justice en RCA. En d'autres termes, la CPS pourrait marquer une rupture avec le passé d'impunité et d'injustice en RCA.

La MINUSCA et le PNUD, ainsi que d'autres partenaires GFP (Global Focal Point) fournissent actuellement une assistance pour faciliter le fonctionnement de la CPS à travers un projet conjoint signé en août 2016 (une sorte d'ajout au PCJS) avec les autorités centrafricaines. La MINUSCA est en outre mandatée pour fournir une assistance technique aux autorités centrafricaines, en association avec d'autres partenaires internationaux, pour la mise en place d'une Cour pénale spéciale indépendante et efficace, conformément aux lois et à la juridiction de la République centrafricaine et dans le respect des obligations de celle-ci en matière de droit international humanitaire et de droit international des droits de l'homme, afin de contribuer à l'extension de l'autorité de l'État ; conformément à la résolution du conseil de sécurité (2301 en date du 26 juillet 2016).

L'avènement de la CPS dans un contexte de chaîne pénale déficiente peut avoir pour effet d'exacerber les fractures et les manques dans le système de justice et de sécurité en construisant des instruments et pratiques parallèles qui pallie aux déficiences, mais qui n'ont pas d'impacts véritables sur la capacité des acteurs étatiques. La réforme et les ajustements à la chaîne pénale pour livrer une justice de transition soutenue par la CPS et le PNUD, en collaboration avec la MINUSMA offre une opportunité inégalée de pouvoir véritablement changer le cours de la justice en RCA si les efforts du SNU sur le renforcement de la chaîne pénale est accompagné d'un processus que nous appellerons « codification » qui refond les pratiques et les textes avec une stratégie de formations adaptée aux acteurs locaux en matière de Justice transitionnelle et de formation professionnelle renforcée.

Ceci est d'autant plus vrai si la méthodologie de refonte de la chaîne pénale est clairement alignée aux principes directeurs définissant le soutien des Nations Unies à la CPS et les principaux axes de ce soutien. Les principes directeurs entendus entre les parties : (1) l'appropriation nationale et l'engagement large de la société ; (2) planification centrée sur les résultats ; (3) complémentarité avec les juridictions ordinaires ; (4) Penser la cour comme un instrument catalytique de développement des capacités & à l'héritage de la cour ; (5) Qualité des personnels nationaux et internationaux et de leur collaboration. Il faut donc une méthodologie et des outils précis pour atteindre ces objectifs.

En exécution de cet engagement, la République centrafricaine a promulgué en juin 2015, la loi organique n° 15 003 portant création, organisation et fonctionnement de la CPS dotée de compétences élargies. Par conséquent, la CPS sera compétente pour enquêter, instruire et juger les violations des droits humains et les violations du droit international humanitaire, commises sur le territoire de la République centrafricaine depuis le 1er janvier 2003, telles que définies par le Code pénal centrafricain et en vertu des obligations internationales contractées par la République centrafricaine en matière de droit international, notamment le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, objets des enquêtes en cours et à venir. Elle jugera donc les auteurs de ces crimes en complément des procédures menées par la Cour pénale internationale (CPI), sans priver de leur compétence les juridictions pénales ordinaires centrafricaines. La clé de voûte doit donc être la révision en profondeur du Code pénal centrafricain actuel, car il est dysfonctionnel à plusieurs égards et risque d'être supplanté par les pratiques internes de la CPS pour fin d'efficacité. Le SNU et le PCJS en particulier et le nouveau projet conjoint sur la CPS doivent être vigilants à cet égard. Un processus de réforme et d'appropriation nationale doit d'abord et avant être piloté par le Ministère de la Justice et non par la CPS même si cela commande des efforts considérables.

Lors des rencontres effectuées avec des représentants de la CPS, l'articulation de ses objectifs était encore floue et peu de travail fondamental pour la préparation de méthodologie et d'outils d'appropriation nationale existait. La CPS subit évidemment de grandes pressions pour assurer une performance pour la lutte à l'impunité et livrer des résultats judiciaires immédiats.

Le PNUD, la Section des affaires judiciaires et pénitentiaires de la MINUSCA (par le biais de son unité d'appui à la Cour Pénale Spéciale), la Division des droits humains de la MINUSCA

(DDH) doivent donc se concerter pour soutenir la participation de toutes les parties prenantes dans le processus de justice transitionnelle en RCA. La CPS et le PCJS devraient assister la CPS, le Ministère de la Justice centrafricain, les partenaires nationaux et internationaux des Nations Unies sur le terrain, des organisations de la société civile ainsi que d'autres institutions nationales concernées par le développement d'une stratégie de sensibilisation et de plaidoyer sur la CPS. Le Ministère de la Justice devrait faire l'objet d'un soutien particulier en matière de réforme de l'administration publique, le processus de réforme et de codification de la chaîne pénale pourrait être le vecteur qui place le Ministère au centre du pilotage et de la définition des réformes plutôt que le SNU. L'expérience et les besoins de la CPS pourraient agilement contribuer à ancrer des réformes dans les réalités opérationnelles et la livraison de résultats rapides et tangibles pour la population, particulièrement en matière de JT et d'accès à la justice de première ligne. Un travail de la sorte conjugué avec la venue d'une CVJR pourrait permettre les citoyens en quête de justice d'être orientés vers les bons forums et mécanismes plus rapidement.

9 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION GESTION

9.1 GOUVERNANCE DU PROJET

De façon générale et dans tous les domaines, le projet est conduit « tambour battant ». Sur le plan de la gouvernance, les principales étapes qui réunissent les partenaires sont des points d'étape pour acter les résultats passés et autoriser les actions à venir. Chacun cependant paraît rester dans son schéma propre et il n'y a pas en commun de temps de pause pour analyser, ajuster, reformuler, recompter et en particulier s'assurer que l'on tienne compte des besoins du bénéficiaire et qu'il se sente partie prenante. La nécessité de ces pauses d'étapes va s'accroître avec le temps lorsque les ambiguïtés et les insuffisances conceptuelles vont devenir criantes.

Cette pratique n'est pas gênante dans la phase de lancement où tout est à faire et où la gouvernance peut se limiter à susciter et soutenir une dynamique d'engagement dans l'action. Il n'en va pas de même actuellement et encore plus à l'avenir où la gouvernance doit dépasser ce stade et viser l'articulation des actions engagées entre elles et avec celles des partenaires, au sein du projet et à l'extérieur. Le PCJS doit mettre à profit les ressources nationales disponibles pour consolider la notion de pertinence et d'appropriation nationale.

Le système actuel de coordination de la coopération créé par arrêté du Premier ministre de la transition le 24 juillet 2014 est structuré comme suit :

- a) Le Comité National stratégique (CNS), organe politique de pilotage composé des ministres, des partenaires bilatéraux et multilatéraux et de la société civile ;
- b) La Cellule de Coordination Nationale, organe technique ; et,
- c) Quatre (4) groupes thématiques (Paix et Sécurité, Assistance Humanitaire, Politique et Gouvernance, Relance économique).

Le CNS est coprésidé par le ministre de l'Économie du Plan et de la Coopération, le Représentant Spécial Adjoint/RC, un représentant des bilatéraux (France) et des multilatéraux (UE).

L'unité de coordination de la coopération au développement est mise en place. Au sein de cette unité, quatre groupes ont été créés, sur la base des objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État — les objectifs 4 et 5 ont été regroupés ensemble. Il s'agit de groupes thématiques coprésidés par un ministre et un partenaire de développement; ces groupes prennent des décisions en matière de planification stratégique et associent le secteur privé et la société civile.

Malgré tout cet arsenal national, il semble que la structure du PCJS ne capitalise pas encore suffisamment sur ces structures pour aligner les travaux du Comité Technique et du Comité de Pilotage, car nous ne retrouvons pas dans le système de planification et le rapportage d'un alignement systémique. Une distance demeure. La MINUSCA y participe plus activement, mais ceci n'est pas adéquatement relayé au travers PCJS pour des raisons systémiques et le manque de liens opérationnels et fonctionnels en l'OMP et le PNUD. Le PCJS, s'il était véritablement stratégique pour le SNU et le GFP dans son mode opératoire pour soutenir la gouvernance et la gestion des finances et de la coopération pour le développement le PCJS, pourrait permettre d'améliorer leur opérationnalité et de définir des objectifs cibles du système de coopération et coordination. Ceci requiert donc une politique précise d'appropriation nationale au travers le PCJS. En novembre 2008, la base de données de gestion de la coopération au développement a été mise en service et son utilisation est en cours de réévaluation, il importe d'y participer. Les efforts récents du PCJS pour soutenir le recueillement systématique de statistiques judiciaires entrepris récemment sont un pas dans la bonne direction; ceci doit cependant être combiné avec une revue de la chaîne pénale en profondeur pour rejoindre les objectifs de justice et sécuritaires du PCJS de manière systémique avec l'aide d'information de pointe pour planifier les actions avec les partenaires.

Le PCJS offre l'opportunité d'un appui et des conseils pratiques et partage des connaissances pour renforcer l'impact du relèvement entrepris et du développement en mettant l'accent sur la mise en œuvre des principes d'efficacité convenue au niveau international à l'échelle de la RCA, tel que l'appropriation nationale, notamment axée sur les résultats, les partenariats inclusifs, la transparence et la redevabilité mutuelle.

Il est donc nécessaire de construire des indicateurs pour les résultats attendus du PCJS qui mettent l'accent sur les mesures de renforcement des institutions en développement et en crise, qui mesurent comment on améliore la transparence et la coopération pour le développement et le relèvement de la RCA, qui mesurent ce qui favorise l'égalité entre les sexes et la lutte contre les VBGS, la lutte à l'impunité, et ce qui soutient le développement des actions favorisant une plus grande implication de la société civile, du parlement, des ministères et du secteur privé.

À titre d'exemple et de point de départ, on peut souligner que la récente initiative faite de concert avec le HHI, la MINUSCA, et le PNUD dans le cadre du PCJS pour constituer un

premier système d'information statistique portant sur des données relatives aux grandes tendances du secteur de la justice pourrait générer de manière mensuelle à l'édition d'un tableau de bord trimestriel. Cette initiative, si elle bien articulée autour d'une réforme de la chaîne pénale plus complète et qu'elle cherche dès le départ à établir les prémisses d'un premier SIGJ tant demandé par les acteurs locaux, pourrait permettre à terme une meilleure gouvernance du secteur. Cela permettrait également d'intégrer les données de sécurité, en particulier pour le traitement des infractions qui touchent les personnes cibles du PCJS. Rendant de sorte l'action du PCJS plus cohérente et efficace.

9.1.1 STRATÉGIE DE PARTENARIAT SNU, RELATIONS AVEC LE BÉNÉFICIAIRE ET ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS

Au sein de MINUSCA, l'équipe du PNUD a une relation privilégiée avec UNPOL. Cependant de nombreux aspects des activités du projet intéressent d'autres entités de la MINUSCA. Cette situation pose la question de la concertation interne à MINUSCA (ex : RSS ou Affaires civiles et UNPOL) en conséquence le PNUD est soumis à des divergences, souvent par abstention d'une des parties MINUSCA qui laisse l'autre prendre une direction gênante pour le projet. L'absence de point focal MINUSCA ne permet pas en effet de définir une position commune MINUSCA obligeant le PNUD à gérer une diversité de positions sur un même sujet. En clair le PNUD, au travers de son conseiller technique principal, parle d'une seule voix pour ce qui touche au projet alors que la MINUSCA, en l'absence d'un agent MINUSCA/PCJS, qui parle à plusieurs voix.

Un exemple est fourni par les CLS. Pour le PNUD il s'agit d'une dynamique communautaire qui convient à UNPOL dans le cadre d'une police de proximité. Par contre la MINUSCA section Affaires Civiles y voit un point d'appui pour faire accepter l'action des unités militaires de la MINUSCA par la société civile. En conséquence, les partenaires centrafricains sont écartelés entre deux approches ce qui est d'autant plus gênant que MINUSCA affaires civiles s'appuie sur les contacts construits par le PNUD.

Une autre source de divergence est apparue dans la conduite des actions sur le plan du secteur de sécurité. La MINUSCA, comme le reconnaissent les chefs de section UNPOL et RSS, ne parvient pas à sortir du « Tout-FACA ». Ceci signifie que MINUSCA accepte l'engagement des forces armées centrafricaines dans des missions de sécurité intérieure alors que l'approche PCJS soutenue par le PNUD est d'en faire la compétence des seules Police et Gendarmerie.

Enfin, les mêmes divergences pourraient apparaître à l'occasion des redéploiements des acteurs de la justice et de la sécurité. L'appui que le projet apportera devra tenir compte des opérations militaires et UNPOL de la MINUSCA, des orientations de la section RSS et de la section affaires civile de la MINUSCA ainsi que des orientations et décisions prises par les diverses autorités centrafricaines.

Il convient lorsqu'on parle du partenariat MINUSCA/PNUD dans la gestion du projet conjoint de considérer des partenariats thématiques et de rechercher la cohérence. Au stade actuel, l'évaluation n'a pas de perception d'unité interne forte au sein de la MINUSCA vis-à-vis du

projet. D'ailleurs et assez curieusement alors que coté PNUD, le projet est entre les mains d'un coordinateur, aucun équivalent n'existe du côté MINUSCA avec laquelle le projet doit travailler « en ordre dispersé » en absence d'un « point focal du projet conjoint au sein de la MINUSCA ».

Avec ONUFEMMES, il n'y pas de difficulté dès lors que ONUFEMMES est représentée par un bureau pays à effectifs réduits sans rôle opérationnel significatif dans le projet jusqu'à maintenant.

On notera de même que si le rôle joué par UNMAS dans les réhabilitations par la mise en place d'armureries présentant un bon niveau de sécurité est un point fort, il ne semble pas avoir donné lieu à une grande concertation. Apparemment, l'action UNMAS ne s'inscrit pas dans la même logique que la réhabilitation conduite par le PNUD au sein du projet conjoint. Pour UNMAS, cela paraît relever d'une action de DDR volet désarmement et lutte contre la prolifération des ALPC même s'il n'implique pas pour l'instant une mission de collecte des armes par les FSI, mission pour lesquelles le projet conjoint n'a pas prévu d'appui particulier.

Par ailleurs, on observe que MINUSCA/UNPOL pilote et associe systématiquement le PNUD à ses toutes ses activités visant au développement des capacités des FSI même lorsque cela ne rentre pas directement dans le cadre du projet conjoint.

9.1.2 ÉVALUATION DU CADRE INSTITUTIONNEL, DE LA QUALITÉ DE LA STRATÉGIE DE PARTENARIAT EXISTANTE ET DU PROCESSUS DE GESTION DU PROJET

Il existe, comme avec les partenaires du SNU, un processus formel de gestion par l'entremise du Comité de pilotage du PCJS qui fait du ministère du plan un des représentants centrafricains clés à plusieurs égards. Le ministère de l'Intérieur est également présent à ce Comité de pilotage. Il n'est cependant pas sûr que le mode de gestion du PCJS et de la participation des bénéficiaires associe suffisamment étroitement tous les échelons opérationnels en contact direct et régulier avec le projet. À cet égard, la capacité d'absorption et de gestion du partenaire centrafricain s'avère insuffisante.

Les différentes structures de mise en œuvre, leurs rôles et la qualité de leurs relations (Comité de pilotage, comité de suivi, organes consultatifs et institutions bénéficiaires, équipe de gestion du projet) ont besoin d'un cadre plus précis et plus régulier et surtout que les outils de travail soient plus stratégiques pour la planification, le suivi et le rapportage.

La qualité des relations avec le PNUD (rapidité d'exécution, transmission des rapports, signalement des problèmes ou difficultés constatée dans la mise en œuvre, la rétroaction sur le mode de gestion) a relativement été impactée par un manque de gouvernance régulière. Le Donneur/Bailleur, et les partenaires/bénéficiaires ont mentionné des besoins de rapportage sur les résultats et les finances à être obtenu de manière plus fréquente et avec des rapports plus soutenus.

La visibilité du projet est affectée par son nom trop long et imprécis. L'absence de règles claires entre les partenaires et le bailleur de fonds pour sa représentation publique et auprès

des partenaires mérite d'être mieux convenue entre toutes les parties sur la base d'un document établissant les règles techniques en fonction des activités et événements.

Une distribution plus fréquente de plans de travail pour revue et discussion avec les bénéficiaires, les partenaires et les autres projets dans le secteur, des rapports d'étapes, le développement d'indicateurs de performance communs et réalistes au contexte faits avec les bailleurs, partenaires et bénéficiaires est souhaitable et nécessaire.

9.1.3 PLANIFICATION DU PROJET DANS LE CONTEXTE DU GLOBAL FOCAL POINT (GFP)

Rappel des objectifs initiaux du GFP :

- Assurer que l'ONU est au cœur des efforts internationaux visant à renforcer l'état de droit dans des contextes touchés par la crise.
- Soutenir le système en fournissant une assistance à la police, à la justice et aux services correctionnels pour le maintien de la paix.
- Aider les équipes de pays des Nations Unies et les missions des Nations Unies à élaborer et à mettre en œuvre la règle de droit commun, de la justice et des stratégies de réforme du secteur de la sécurité et des programmes en matière de ROL.
- Fournir en temps opportun et offrir une assistance technique de haute qualité en réponse aux demandes formulées par les pays.
- Soutenir les efforts de collecte de fonds pour établir une approche compréhensive et concertée des programmes sectoriels en situation de crise et dans le contexte de conflit.
- Permettre à l'Organisation des Nations Unies de combler efficacement les lacunes des capacités en termes de personnes, de compétences, de connaissances et de réponse politique en temps de crise et de conflit.
- Renforcer les Nations Unies et les OMP dans leurs outils de sensibilisation et les partenariats avec et entre les États membres.

Rappel des moyens et le soutien que le GFP pourrait mobiliser dans le cas de la RCA en réponse aux demandes en termes de présence sur le terrain aux Nations Unies en situation de conflit et de post-conflit :

- Déploiement rapide de soutien de conseillers à la police, à la justice et des services correctionnels.
- Développer et utiliser des listes d'experts pour plus de souplesse dans les déploiements rapides.
- Aider à mener des évaluations conjointes, la planification et la conception de l'assistance de la police, de la justice et des services correctionnels.
- Soutenir les efforts de collecte de fonds de soutien pour la police, de la justice et de programmes correctionnels au niveau du pays.
- Développer des outils d'orientation, de formation et de mise en œuvre des activités là où des lacunes existent.

- Évaluer la qualité de l'assistance fournie et l'impact de l'action des Nations Unies sur l'État de droit au niveau national.
- Soutenir les entités des Nations Unies à fournir un soutien coordonné en matière de ROL, de RSS au soutien de la chaîne pénale.

Les succès du PCJS dans le cadre du GFP et ses défis

La mise en place d'un projet GFP/PCJS tel que conçu au départ a fortement contribué à mobiliser de l'expertise pour accroître la sécurité humaine de manière rapide en RCA lors du lancement de l'OMP et dans les périodes troubles et déstabilisantes pour l'État et les citoyens de RCA. Les succès sont donc indéniables. Le PNUD a repris ses activités pour soutenir la reprise des activités du secteur de la justice à Bangui et le redéploiement des forces de police et de gendarmerie dans le pays en 2014. Parce que l'administration publique ne recevait pas de salaire, le PNUD a versé des allocations alimentaires générales à Bangui et a soutenu le paiement des salaires pour le personnel de la justice et de la police/gendarmerie en RCA afin de permettre aux tribunaux, aux activités judiciaires et aux activités de gestion des prisons de reprendre à Bangui.

De même, le redéploiement de la police/gendarmerie dans le 1^{er}, 2^e et 6^e arrondissements de Bangui a été réalisé grâce à la rénovation et l'équipement de trois stations de police/gendarmerie dans la ville avec l'appui du PNUD. Ces interventions rapides ont permis à trois escadrons de faire des patrouilles dans cinq districts de Bangui, conjointement avec la MINUSCA et les Forces militaires françaises, qui ont réduit les cas de cambriolage et de vol à main armée et de violences envers la population et en particulier les femmes.

En outre, le PNUD a lancé un programme de l'état de droit conjointement avec MINUSCA et ONUFEMMES, dans le cadre du GFP/PCJS, afin de soutenir la reprise de la chaîne pénale et la sécurité dans les communautés. Ce programme a fourni une assistance aux victimes, y compris les survivants de violences sexuelles ou basées sur le genre.

Pour lutter contre l'impunité pour les crimes commis pendant le conflit, le PNUD conjointement avec la MINUSCA et les ONUFEMMES a appuyé la rédaction du cadre juridique qui établit le cadre du Tribunal pénal spécial.

Les activités de justice à Bangui ont été rétablies par le paiement de la PGA pour les 10 magistrats et greffiers du tribunal de district de Bangui et pour les 69 membres du personnel pénitentiaire de février à mai 2014 et les salaires du personnel de la justice à Bangui à partir de mai 2014. Il y a aussi eu de l'aide comme par la fourniture de matériel et de véhicules.

Près de 60 audiences publiques pour les infractions flagrantes organisées et 366 affaires ont été réglées.

En collaboration avec la MINUSCA et les Forces militaires françaises, un total de 3 escadrons ont été soutenus dans la conduite de patrouilles dans les 5 districts de Bangui, ce qui a permis à des dizaines d'opérations d'ordre public, d'arrestation, de récupération de biens volés, de maintenir l'ordre, d'améliorer les flux de trafic et la restauration progressive des activités commerciales et administratives. Cela a été accompli par le paiement de la PGA à 480 policiers et gendarmes de février à mai 2014 et au paiement de salaires à 2124 agents de police et de gendarmerie de la RCA de mai à septembre 2014, ainsi que de l'équipement pour les unités de police et de gendarmerie à Bangui.

3 postes de police ont été rénovés, permettant le déploiement de la police/gendarmerie dans

3 arrondissements de la ville ; les textes et les procédures de droit pour la Cour Pénale Spéciale ont rédigé et adopté.

Les défis, les leçons apprises et la voie à suivre

L'assistance internationale à la RCA ne permet pas encore d'intégrer suffisamment tous les défis politiques et sécuritaires qui confrontent le pays et s'appuie sur des « solutions rapides » et techniques qui ont donné encore peu de résultats concluants sur la durée, mais les interventions récentes, au travers le GFP, ont permis de stabiliser une situation précaire en RCA. Par exemple, un grand nombre d'activités des Nations Unies et des partenaires internationaux restent concentrées sur les programmes techniques de RSS et de DDR, dont les objectifs politiques sont encore à être formulés plus clairement par les autorités nationales, alors qu'encore peu d'attention et de place ont été accordées aux victimes du conflit.

La création d'un tribunal pénal spécial est un tournant marquant dans la possibilité de la résolution et la fin des menaces de conflit en RCA, avec la lutte contre l'impunité adressée pour la première fois par une juridiction nationale. Les besoins techniques, financiers et de capacité du tribunal pour lui permettre d'être établi, de fonctionner de manière optimale et d'assurer une administration rapide et équitable de la justice sont énormes et nécessitent une forte concertation de la part de la communauté internationale avec la partie nationale. Cet effort risque de se combiner avec la mise sur pied d'une Commission Vérité Justice et réconciliation si les plans sont mis en œuvre. La notion de Justice transitionnelle est donc en développement en RCA et le PCJS a un rôle clé à jouer en la matière pour renforcer son lien avec les communautés et les acteurs locaux dans ce qui pourrait être un effort de Justice de Première Ligne, expliqué plus loin. Une telle approche aurait le bénéfice de renforcer le processus d'appropriation nationale qui est tout à fait en lien avec les principes du GFP.

L'exemple du PCJS réitère de l'importance de développer l'appropriation nationale de la gestion et de la direction du PCJS, les outils liés à la GAR, et ce même dans un contexte d'urgence et d'insécurité. Ceci doit se faire en développant plus le principe de partenariat visant l'appropriation nationale durant le processus de relèvement national plus que celui de livraison d'assistance à des bénéficiaires ce qui n'est évidemment pas viable dans le contexte du PCJS et pour suivre l'esprit et atteindre les objectifs du GFP.

9.1.4 CONCERTATION HORS SNU, UE ET BAILLEURS

S'agissant du principal bailleur, même s'il a exprimé une satisfaction globale citant nominativement de façon élogieuse plusieurs des experts internationaux retenus par le projet ou encore actif pour le projet, il a cependant exprimé une certaine frustration sur le plan de la concertation et coordination des activités tenues particulièrement au niveau des rapports et des comptes rendus. De nombreux rapports ne se seraient pas rendus chez le bailleur ou avec de très grands retards et une forme incomplète pour ses besoins.

Les évaluateurs ont par ailleurs observé une faiblesse de part de la MINUSCA à assurer la coordination de l'assistance internationale du secteur justice et sécurité (UE et degré moindre France ou autres) malgré le mandat qui lui a été donné par la résolution du Conseil de

sécurité. Ainsi, il a été cité de nombreux exemples d'activités UE non annoncées et découvertes a posteriori dans des domaines d'intervention du projet conjoint. Ceci fut particulièrement le cas avec le RESEJEP, car les forums de coordination et arrimage entre les projets et interventions ne sont pas arrimés au niveau politique et opérationnel entre les partenaires du développement et PTF, certains fonctionnant encore sur une programmation plus ancienne que la crise sans avoir ajusté le mode opératoire et les priorités. De même les interventions d'autres partenaires internationaux sont insuffisamment connues et prises en compte selon plusieurs intervenants étatiques et sectoriels en particulier.

9.1.5 COMMUNICATION DU PCJS AVEC LES PARTENAIRES ET CITOYENS

Le projet a souffert d'une faiblesse globale de communication. À ce titre, aucun officier communication pour le PCSJ n'apparaît dans l'organigramme et ceci constitue quelque chose qui doit être remédié pour le bien des relations avec les partenaires, les bénéficiaires, les PTF, le bailleur. Ceci contribuerait au renforcement d'une stratégie éventuelle d'appropriation nationale.

L'absence de stratégie de communication actuelle affaiblit l'action et l'impact du projet :

- Vis-à-vis du bénéficiaire, il y a peu de communication mettant en perspectives les activités et les annonçant au préalable pour fin d'échange et de dialogue. Ceci revient certes aux « bénéficiaires », mais encore faudrait-il les appuyer à cet effet en leur fournissant les outils nécessaires et des moyens de communication propres au PCJS. La conséquence est une méconnaissance générale par les « bénéficiaires » des enjeux de programmation et des résultats du projet. Si les représentants de ceux-ci en relation directe avec le projet connaissent l'objet de leur compétence, ils n'ont pas une vision globale du projet et de ses objectifs. De même, si le personnel des unités et services opérationnels sait qu'ils bénéficient d'un appui, cette connaissance du projet, de ses objectifs n'est pas relayée au-delà de la formation suivie ou de la remise des équipements.
- Si l'on retient le citoyen centrafricain comme bénéficiaire ultime, la situation actuelle mérite une attention particulière. Les actions conduites, notamment autour des résultats CLS et UNMMIR, ne s'accompagnent pas d'une communication réelle, sur l'intervention du PNUD comme sur les activités conduites, leurs objectifs et leurs résultats. La lisibilité et visibilité est actuellement éphémère, le temps de l'événement entrepris. Les marquages, s'agissant de réhabilitation, se traduisent par des plaques commémoratives littérales sans logo et sans reconnaissance de contribution particulière. Il en est de même pour les équipements et les véhicules remis qui conduisent au mieux au final à les mettre dans un tout sans distinction des autres assistances reçues.
- Il est clair que, au-delà de la visibilité et de la lisibilité du projet, que cette faiblesse en matière de communication relative au succès du PCJS réduit l'impact du projet notamment sur le plan de sa globalité. Indirectement, elle affaiblit également sa durabilité car l'intérêt de l'appui fourni ne prenant pas tout son sens.

- Dans le même temps, ceci se déroule dans un contexte dans lequel la MINUSCA conduit une action de communication plus précise et plus ciblée occultant ou noyant parfois le PCJS parmi ses propres activités. Au final, ce dernier souffre d'une identité et d'une image faible. Ceci traduit une réflexion insuffisante au départ sur le volet communication, chacune des parties se contentant d'afficher sa charte graphique.
- Une recommandation pourrait être : (i) constituer une capacité communication autour d'un officier communication (ii) doter le projet d'une devise placée sous le chapeau des trois logos (iii) développer des outils de communications assurant la connaissance du projet (objectifs, activités, réalisations) d'une part vers les institutions et d'autre part vers le public (iv) développer une stratégie usant de la communication et de l'échange de savoir pour inclure et valoriser toutes les parties prenantes au PCJS, favoriser l'appropriation nationale (v) équiper le projet, les partenaires d'objets et de moyen de communication vers les bénéficiaires directs des activités pour soutenir la pérennité de l'impact de celles-ci.

9.2 DÉVELOPPEMENT DU PRINCIPE D'UNE JUSTICE DE PREMIÈRE LIGNE DANS LES AXES DU PCJS

La justice transitionnelle est celle qui permet le rétablissement de l'état de droit dans un pays ravagé par une crise profonde qui en a ébranlé les structures institutionnelles et le fonctionnement étatique.

Dans son rapport S/2004/616 du 23 août 2004, le Secrétaire général des Nations Unies définit la Justice transitionnelle ainsi :

« Le concept d'« administration de la justice pendant la période de transition » (« justice transitionnelle ») (...) englobe l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation. Peuvent figurer au nombre de ces processus des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations, ou une combinaison de ces mesures. »

Le PCJS doit examiner comment recentrer son action de manière efficace en misant sur les forces et les réalités de la RCA pour permettre l'inclusion de tous les acteurs de la chaîne pénale en plaçant les victimes au centre de toutes les préoccupations. En l'espèce, en RCA, le développement de la justice transitionnelle, outre la CPS et l'éventuelle Commission Vérité Justice et Réconciliation (annoncée, mais non matérialisée) passent tout d'abord et avant tout par le rétablissement des institutions judiciaires et la lutte contre l'impunité, une pièce centrale du PCJS encore trop peu adressée.

Toutefois, la construction d'une paix durable soutenue par les efforts du PCJS, de la

MINUSCA du gouvernement commandera, également, la reconsolidation de la société centrafricaine déchirée par la crise et les crimes qu'elle a engendrés. À cet effet, le renforcement de la société centrafricaine pour sortir de la crise se fera par le rétablissement de la paix sociale fondé sur une justice de première ligne qui devrait comprendre : (1) une justice qui est informative (2) une justice qui assure la sauvegarde des droits (3) et une justice qui a un rôle de médiation.

La Justice informative de RCA : doit être dispensée par des cliniques d'information juridique dirigées par des juristes ou parajuristes qui assisteront les citoyens qui ont besoin de connaître les droits leur résultant des crimes commis pendant la crise, le PCJS peut poursuivre ses efforts de mise en place de réseau d'ONG et de juristes jouant ce rôle. Actuellement, les réseaux existants sont trop petits et trop faibles pour atteindre l'ensemble des groupes qui ont besoin de leurs services. Le PCJS devra revoir les moyens à mettre en place pour générer des capacités nationales diverses. Ils pourraient agir comme centre de triage de manière à éliminer immédiatement les affaires qui ne relèvent pas de la justice formelle et à guider les victimes vers les voies appropriées. Ceci permettrait d'éliminer de la Chaîne pénale les cas qui ne méritent pas son examen et de s'intéresser immédiatement aux cas urgents qui lui sont transmis. Une collaboration éventuelle avec la CPS et la CVJR serait souhaitable.

La justice de sauvegarde de RCA : Cette justice vise la mise en place de mesures de réparation provisoires et immédiates ressortant de la justice civile ainsi que de la justice pénale. Il s'agit de rétablir les victimes dans leurs droits essentiels par des remèdes d'urgence. Pensons aux victimes qui ont été dépossédées de leurs terres, de leur maison, de leurs biens. Ces personnes doivent pouvoir saisir un juge qui sera spécialement affecté à la juridiction sommaire d'urgence. Ce juge pourra délivrer des injonctions ou des ordonnances de référé dans les cas appropriés. Ce/ces juge(s) sera/seront affecté(s) temporairement à la juridiction sommaire d'urgence le temps que le pays émerge de la crise. Ce seront des juges de première ligne. La révision de la Chaîne pénale et un effort de réforme de l'administration judiciaire et publique permettraient de revoir le rôle et les moyens de l'ensemble des acteurs pouvant et devant assurer cette fonction essentielle.

La justice pour la médiation en RCA : doit capitaliser sur les autorités traditionnelles et les gestionnaires de la justice et de la sécurité qui collaborent ensemble au niveau local pour offrir un moyen de référencement accessible à la justice et qui offrira aux citoyens le moyen de recourir volontairement à un médiateur afin de les aider à émerger de la crise. Cette justice pourrait être menée par les membres de la société civile dans chaque ville, village ou communauté. La justice médiation elle, si elle était développée en RCA, pourrait être un moyen rapide et flexible de dispenser une justice consensuelle fondée sur le dialogue et ainsi rétablir la paix sociale. Des citoyens médiateurs pourraient recevoir une formation intensive prodiguée par les experts internationaux en cette approche. La collaboration avec la CPS est essentielle à cet égard pour moduler les attentes des citoyens et offrir des moyens rapides de résolutions des conflits et de la livraison d'une justice de première ligne qui n'a pas toujours

besoin d'être formelle.

La Justice de première ligne (JPL) : par ses trois composantes ci-haut décrites, elles forment un cercle et un cycle de justice d'urgence qui doit avoir pour mission vitale de rassurer les citoyens qui traversent une époque de grande vulnérabilité et souvent de frayeur. On reçoit les citoyens et les conseille dans le cercle de justice informative. Cette première étape est souvent salutaire, car elle permet la verbalisation par les victimes qui seront confortées par une écoute professionnelle attentive. Elle est aussi efficace pour l'administration de la justice pénale en permettant que l'on sauve du temps et des ressources.

Enfin, une justice de sauvegarde conduirait les citoyens vers un juge de juridiction sommaire qui a le pouvoir d'émettre des ordonnances de sauvegarde et de protection de nature provisoire. L'existence de cette justice de sauvegarde rassure les citoyens qui se sentent moins isolés devant la justice formelle souvent inaccessible.

Enfin le cercle de la justice de médiation participerait au rétablissement des rapports sociaux et à la réparation du tissu social qui est essentiel en RCA. La justice de médiation est vitale si la société et la RCA veut reprendre son cours normal et inclut toutes les formes de justice existantes au niveau local, tant celle délivrée par l'État que celle attendue au sein des communautés par ses leaders traditionnels.

Ces trois composantes constituent un Cercle de Justice de transition absolument nécessaire en RCA qui doit être destiné à permettre à la société civile d'émerger de la crise. Le Cercle de justice doit être efficace, flexible, rapide et doit nécessiter peu de ressources logistiques. La Justice de première ligne rejoindra alors les citoyens partout à l'intérieur du pays en mobilisant les acteurs de chaque communauté. La justice de première ligne doit être une offre de justice qui rejoint directement et immédiatement les citoyens qui vivent l'injustice et l'abandon de droit. Cette préoccupation doit être au cœur du PCJS. Les prémices existent et doivent donc être consolidées par un processus d'appropriation nationale et de sensibilisation aux concepts de la JT pour tous les acteurs.

Cette approche suggérée au PCJS permettrait de consolider le travail entrepris avec la MINUSCA, la CPS, sur les questions de Justice transitionnelle de manière pratique et permettrait l'inclusion de la société civile et des médias dans le processus de définition des meilleurs moyens pour mobiliser les acteurs. Cette approche n'est pas nouvelle au sein du SNU et fait partie de l'ensemble des interventions en matière de justice⁵. La JPL apparaît tout à fait comme clé dans un contexte comme la RCA, et est d'ailleurs dans le mandat et la logique du PNUD, des ODD (notamment ODD16). (L'objectif 16 des objectifs de

⁵ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/>

développement durable met l'accent sur la promotion de sociétés pacifiques et inclusives pour le développement durable, l'accès à la justice pour tous et le renforcement des institutions responsables et efficaces à tous les niveaux.)

Une approche centrée sur l'accès à la JPL permet au projet de relèvement de la justice de rester centré sur l'utilisateur, les victimes, et répondre aux besoins criants et à la soif de justice dans un cadre de post-crise, elle peut participer au processus de pacification et de retour à la « normale » dans les communautés.

Ex : Programming for Justice Access for All⁶—

9.3 LE DÉVELOPPEMENT D'UNE VÉRITABLE APPROCHE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN RCA

Les évaluateurs sont d'avis que pour rehausser la valeur du PCJS, pour l'inscrire dans la dynamique déjà entreprise, qu'il participe à établir la Justice transitionnelle en Centrafrique de manière plus complète, solide et efficace. Le projet conjoint doit consolider son approche en lien avec la venue de la CPS, de la mise sur pied de l'éventuelle Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR), de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'assistance judiciaire. Néanmoins, il semble utile de donner un rappel des grandes lignes qui doivent guider la Justice transitionnelle pour permettre aux acteurs du PCJS de trouver une façon de rétablir l'équilibre sur cet aspect fondamental qui doit guider toute l'action du PCJS dans une démarche d'appropriation nationale par les acteurs clés. De plus, les évaluateurs ne voulant pas faire une analyse en détail de la question de la JT dans le contexte de la Centrafrique, car il s'agit d'une question vaste et complexe techniquement qui demanderait plus de travail d'analyse et proposeront, après ce rappel des éléments constitutifs de la JT, simplement des actions qui peuvent permettre au PCJS d'aborder cette question dans le contexte de son cadre logique avec les partenaires et le SNU dans un cadre de dialogue.

9.3.1 QU'EST-CE QUE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE, UN RAPPEL DES CONCEPTS : LA SOLUTION DE LA RCA À METTRE EN ŒUVRE.

La justice transitionnelle est une réponse aux violations systématiques ou répandues des droits de l'homme. Il cherche à reconnaître les victimes et à promouvoir les possibilités de paix, de réconciliation et de démocratie. La Justice transitionnelle n'est pas une forme particulière de justice, mais la justice est adaptée aux sociétés qui se transforment après une période d'abus généralisés des droits de l'homme, ce qui fut le cas en RCA. Dans certains cas, ces transformations se produisent soudainement ; dans d'autres circonstances, elles

⁶ http://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/democratic_governance/programming-for-justice.html

peuvent avoir lieu pendant de nombreuses décennies souvent chaotiques comme l'a vécue la RCA.

Cette approche de la JT est apparue à la fin des années 1980 et au début des années 1990, principalement en réponse aux changements politiques en Amérique latine et en Europe de l'Est, et aux exigences dans ces régions pour la justice. À l'époque, les militants des droits de l'homme et d'autres personnes voulaient s'attaquer à des abus systématiques par des régimes antérieurs, mais sans mettre en danger les transformations politiques en cours. Étant donné que ces changements ont été appelés communément « transitions vers la démocratie », les gens ont commencé à appeler ce nouveau domaine pluridisciplinaire « justice transitionnelle ».

Avec le temps se sont conçus les quatre piliers de la justice transitionnelle :

Pilier n° 1 : Établir la vérité

Pilier n° 2 : Rendre la justice

Pilier n° 3 : Assurer la réparation des préjudices de toutes natures

Pilier n° 4 : Assurer la non-répétition des crises.

Toutes les composantes de la justice transitionnelle ne doivent pas forcément intervenir simultanément. Et il ne doit y avoir ni précipitation excessive ni ajournement permanent aboutissant de fait à une impunité des principaux auteurs des crimes les plus graves.

Les mécanismes de la justice transitionnelle doivent être choisis en fonction de l'existence ou non d'une urgence, ainsi que des objectifs retenus à court, moyen et long terme.

Une grande multiplicité des mécanismes de justice transitionnelle pourrait entraîner l'inefficacité de l'ensemble. Compte tenu de ce risque, il est préférable qu'un ou quelques mécanismes choisis soient menés à leur terme de façon efficace, et dans un délai raisonnable, plutôt que de mettre en œuvre un grand nombre de mécanismes susceptibles de se chevaucher, de se concurrencer, ou même de se contredire. Ce risque est actuellement présent en RCA où la définition de la JT n'est pas claire pour tous les intervenants rencontrés par les évaluateurs.

De la même façon, les mécanismes de justice transitionnelle envisagés doivent impérativement être adaptés aux capacités du pays à les mettre véritablement en œuvre.

Les éléments clés du succès en JT en RCA seront les suivants :

Mettre fin à l'impunité : la justice pour les victimes de crimes internationaux graves ne peut être pleinement atteinte que si les auteurs de ces crimes sont traduits en justice et rendus responsables par des organes judiciaires équitables et efficaces, au niveau national ou international, qui permettent aux victimes de participer et que leurs voix soient entendues et

prises en compte. Les poursuites ont également un rôle à jouer pour dissuader la future commission de ces crimes. Cet élément remonte aux essais et aux principes de Nuremberg et de Tokyo qui constituent une pierre angulaire de l'ordre juridique international actuel.

Fournir une reconnaissance et une réparation aux victimes : la justice transitionnelle comprend la reconnaissance que les victimes ont été blessées. Reconnaître la souffrance seule n'est cependant pas suffisante. Il faut plutôt reconnaître que les victimes sont des titulaires de droits qui ont notamment droit à un recours effectif et à une réparation adéquate. Les processus post-conflit ou post-transition doivent veiller à ce que les victimes ne soient pas « revictimisées » ou traumatisées.

Favoriser la confiance : les quatre éléments de la justice transitionnelle visent à promouvoir la confiance en rétablissant la confiance dans les institutions de l'État et contribuent à réaffirmer les valeurs sociales selon lesquelles des violations ou des abus ne seront pas tolérés ou autorisés à se reproduire. Cela contribue à restaurer le tissu social de la société.

Renforcement de la règle de droit : les mesures de justice transitionnelle devraient contribuer à rétablir et à renforcer la règle de droit. Le rétablissement de la règle de droit doit être compris non seulement au sens strict de la réforme des lois et des institutions, mais aussi de manière substantielle, en veillant à ce que personne ne soit au-dessus de la loi, que les institutions disposent de ressources adéquates et qu'elles soient responsables et que les personnes ont des conditions égales et un accès effectif à la justice. Ceci est particulièrement important, car les interventions de justice transitionnelle se produisent parfois dans des pays ou des territoires dans lesquels la règle de droit n'est ni respectée en premier lieu, soit gravement violée en conflit ou par des régimes autoritaires.

Contribuer à la réconciliation : un processus de justice transitionnelle qui combat l'impunité, reconnaît les victimes, établit la règle de droit et favorise la confiance, vise également à contribuer à un processus de réconciliation. La réconciliation cherche à redéfinir la relation entre les individus et à permettre à la société de passer d'un passé divisé à un avenir partagé. Les mesures juridiques et institutionnelles ne suffiront pas à elles seules. Des initiatives visant à cibler la dimension plus personnelle d'une transition peuvent également être nécessaires, telles que les excuses officielles, les mémoriaux et la réforme des systèmes éducatifs. Cependant, la réconciliation ne doit pas être conçue comme une alternative à la justice ou un objectif qui peut être réalisé indépendamment de la mise en œuvre globale des quatre éléments de la justice transitionnelle discutée en détail ci-dessous. En outre, si la justice transitionnelle est une partie essentielle du processus de réconciliation, d'autres éléments, comme la sécurité et le développement, sont également importants.

Pour y parvenir, plusieurs États et gouvernements ayant vécu des crises telles que celle qui prévaut en RCA ont adopté beaucoup de ce qui est devenu l'approche fondamentale de la Justice transitionnelle, celle qui assure la garantie de non-réplétion. Elles comprennent les initiatives suivantes :

Poursuites pénales : Ce sont des enquêtes judiciaires sur les auteurs de violations des droits de l'homme. Les procureurs soulignent fréquemment les enquêtes sur les « gros bonnets ou têtes d'affiche » : les suspects sont considérés comme les plus responsables de crimes massifs ou systématiques. C'est en partie ce que la nouvelle CPS produira, il y aura donc le besoin de gérer les attentes du public en fonction des moyens dont sera dotée la CPS en RCA.

Commissions de vérité : Ces commissions d'enquête ont pour principal objet d'enquêter et de faire rapport sur les périodes clés d'abus récents. Ce sont souvent des organes officiels de l'État qui font des recommandations pour remédier à de tels abus et pour prévenir sa récurrence. Une telle CVJR a été promise ou annoncée pour la RCA pour compléter l'arsenal de la JT, le PCJS doit s'associer de très près à tout ce qui touchera ses différents aspects, aider à gérer les attentes des citoyens de la RCA feront également partie de ses tâches.

Programmes de réparation : Il s'agit d'initiatives parrainées par l'État qui aident à réparer les dommages matériels et moraux des abus passés. Ils distribuent généralement une combinaison de biens matériels et symboliques aux victimes, des avantages qui peuvent inclure une compensation financière et des excuses officielles.

Justice pour les femmes : Ces efforts contestent l'impunité pour la violence sexuelle et sexiste et garantissent l'égalité d'accès des femmes à la réparation des violations des droits de l'homme.

Réforme du système de sécurité : Ces efforts visent à transformer les institutions militaires, policières, judiciaires et étatiques liées des instruments de répression et de corruption en instruments de service public et d'intégrité.

Efforts de commémoration : Ceux-ci incluent des funérailles dignes aux victimes, le retour des corps aux familles, des musées et des monuments commémoratifs qui conservent la mémoire publique des victimes et augmentent la conscience morale de l'abus passé, afin de construire un rempart contre sa récurrence. Une nouvelle dimension s'ajoute à cela et c'est celle de l'archivage pour la préservation de la preuve.

Bien que ces initiatives soient largement comprises comme une base pour les efforts de justice transitionnelle, elles ne représentent pas une liste exclusive. De nombreuses sociétés ont développé d'autres approches créatives des abus passés, une des raisons pour lesquelles le domaine a gagné à la fois la force et la diversité au cours des années. Un chantier de la sorte doit être initié en RCA, possiblement avec l'aide du PCJS et du SNU pour permettre une bonne compréhension mutuelle de la question de la JT en RCA.

Une approche holistique et globale

Le traitement des violations généralisées des droits de l'homme soulève de grandes

difficultés pratiques. L'équilibre politique d'un pays peut être délicat et un gouvernement peut ne pas vouloir poursuivre des initiatives de grande envergure, ou il est peut-être incapable de le faire sans mettre en danger sa propre stabilité. Cette question est sensible et doit être adressée de front pour permettre de bâtir la confiance dans les institutions de la JT en RCA.

Les nombreux problèmes qui découlent des abus passés sont souvent trop complexes pour être résolus par une seule action. Les mesures judiciaires, y compris les procès, ne suffiront probablement pas : s'il y a des milliers ou des centaines de milliers de victimes et d'auteurs, comment peuvent-ils tous être traités de manière équitable par les tribunaux, en particulier dans les cas où ces tribunaux sont faibles et corrompus ? Même si les tribunaux étaient adéquats pour la poursuite de tous ceux qui pourraient le mériter, afin de reconstruire un tissu social endommagé, d'autres initiatives seraient nécessaires.

Après deux décennies de pratique, l'expérience suggère que la justice transitionnelle efficace devrait inclure plusieurs mesures qui se complètent. Aucune mesure unique n'est aussi efficace que lorsqu'elle est combinée avec les autres.

Sans effort de réparation ou de réparation de vérité, par exemple, punir un petit nombre d'auteurs peut être considéré comme une forme de revanche politique. La vérité, isolée des efforts visant à punir les agresseurs et à faire des réformes institutionnelles, ne peut être alors considérée que comme un mot. Les réparations qui ne sont pas liées aux poursuites ou à la vérité peuvent être perçues comme un « règlement de sang ou de vengeance » — une tentative d'acheter le silence ou l'acquiescement des victimes. De même, réformer les institutions sans tenter de satisfaire les attentes légitimes des victimes en matière de justice, de vérité et de réparation n'est pas seulement inefficace du point de vue de la responsabilité, mais il est peu probable qu'elles réussissent dans leurs propres termes. Ce sont des choses contre lequel le PCJS doit lutter et assurer une cohérence dans la démarche de la JT notamment par une stratégie claire de communication des actions du projet.

Allez de l'avant en incluant le processus consultatif comme outil de communication première.

Il est tout aussi important de prendre en compte que la justice transitoire doit être conçue pour renforcer la démocratie et la paix — les objectifs clés pour les sociétés de récupérer les éléments constitutifs de la cohésion sociale après des périodes d'abus de masse. Ces objectifs sont plus susceptibles d'être atteints avec la consultation active et la participation des groupes de victimes et du public, ceci doit être au cœur des actions du PCJS. Les choix d'une société comme la RCA sont plus susceptibles d'être efficaces s'ils sont également basés sur un examen sérieux des expériences d'autres sociétés à mesure qu'ils émergent d'une période d'abus, une approche comparative en matière de JT doit se faire en continu. Cela réduit la probabilité de répéter des erreurs évitables, que les sociétés en transition ne peuvent se permettre de faire. Le travail de mémoire et d'analyse comparative du PCJS est à ce titre fondamental pour la RCA et peut pérenniser les actions du SNU.

Enfin, une approche holistique implique de prendre en compte l'ensemble des facteurs qui peuvent avoir contribué à l'abus. Une approche de la justice de genre devrait être un élément central, en expliquant comment les femmes et les hommes éprouvent des conflits et des violations des droits de l'homme différemment. La poursuite de la justice de genre comprend les poursuites pour les violences sexuelles ; la distribution de réparations à divers groupes de femmes et à leurs familles ; la mise en place de mémoriaux reconnaissant les expériences des femmes en particulier ; et une réforme institutionnelle qui répond aux besoins de sécurité humaine et favorise l'accès des femmes à la justice.

Justice transitionnelle dans le droit international

Au fur et à mesure que le domaine s'est élargi et diversifié, il a acquis une base importante dans le droit international. Une partie de la base juridique de la justice de transition est la décision de 1988 de la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire Velásquez Rodríguez c. Honduras, dans laquelle le tribunal a conclu que tous les États ont quatre obligations fondamentales dans le domaine des droits de l'homme.

Ce sont :

- Prendre les moyens raisonnables de prévenir les violations des droits humains ;
- De conduire des enquêtes sérieuses sur les violations qui ont eu lieu ;
- De sanctionner les auteurs de ces violations, et ;
- Offrir un mode « réparatoire/compensatoire » valable et vrai aux victimes des abus ou violations.

Ces principes ont été réaffirmés explicitement dans les décisions ultérieures du tribunal et approuvés dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et des organes conventionnels de l'ONU tels que le Comité des droits de l'homme. La création en 1998 de la Cour pénale internationale a également été significative, car la loi de la Cour conserve les obligations de l'État d'une importance vitale pour la lutte contre l'impunité et le respect des droits des victimes.

Par conséquent les nouveaux défis pratiques ont forcé le domaine à innover, les décalages ayant changé de l'Argentine et du Chili, où l'autoritarisme a pris fin, à des sociétés telles que la Bosnie-Herzégovine, le Libéria et la République démocratique du Congo, où le problème clé est l'apaisement et la paix. Le nettoyage et le déplacement ethniques, la réintégration des ex-combattants, la réconciliation entre les communautés et le rôle de la justice dans la consolidation de la paix sont devenus de nouveaux problèmes importants.

Les praticiens de la justice transitoire ont également participé à favoriser des mesures de justice locales ou « traditionnelles ». Dans certains pays, comme la Sierra Leone et l'Ouganda, les communautés souhaiteront peut-être utiliser des rituels traditionnels pour favoriser la réconciliation des parties belligérantes ou réintégrer les ex-combattants. Dans de

tels cas, le rôle de la justice de transition est de faire en sorte qu'une approche holistique soit prise — une qui peut inclure le rituel, mais n'exclut pas la possibilité d'utiliser d'autres mesures de justice transitionnelle. En fin de compte, il n'existe pas de formule unique pour faire face à un passé marqué par des abus des droits humains à grande échelle. Toutes les approches de la justice de transition reposent sur une croyance fondamentale dans les droits humains universels. Chaque société devrait, en effet, choisir son propre chemin, sa propre voie en fonction de sa culture et de ses valeurs.

Fort de l'expérience des autres pays et de ses récentes consultations avec les citoyens, la RCA est rendue à un point où, avec le soutien du PCJS, elle peut aider le pays à articuler plus clairement son approche en matière de Justice transitionnelle sur les quatre piliers classiques suivants :

Le droit à la vérité : Par l'établissement des faits et le repérage des auteurs et des victimes : La recherche de la vérité demeure la pierre angulaire de la justice transitionnelle. Chaque peuple a le droit de connaître la vérité sur les événements déstabilisateurs passés relatifs aux violations graves et massives des droits humains et du droit international humanitaire qui ont marqué son histoire. Cette quête de vérité inclut les circonstances et les raisons qui ont conduit auxdits crimes de façon spécifique, le droit reconnu aux victimes, à leurs familles et à leurs proches de connaître la vérité sur les crimes dont elles ont été victimes. Ce droit leur est reconnu indépendamment de toute action en justice. Le droit à la vérité s'exerce par des mécanismes d'établissement des faits et d'accès aux archives. La recherche de la vérité doit comprendre toutes les initiatives judiciaires et non judiciaires permettant de faire la lumière sur les crimes et les abus survenus lors de la crise. Ces mécanismes sont à la fois judiciaires et non judiciaires.

Le droit à la justice, qu'elle soit locale, nationale ou internationale : Le droit à la justice pour les victimes renvoie en premier lieu à l'obligation qu'a l'État d'engager des poursuites contre les auteurs présumés des violations graves des droits humains et du droit international humanitaire et à l'organisation de procès devant une juridiction indépendante et impartiale en vue de leur condamnation à des peines appropriées dans le cadre de la lutte contre l'impunité. Ces mesures peuvent être obtenues soit devant les juridictions pénales nationales, soit devant les juridictions internationales.

Outre l'approche de la justice répressive, la justice réparatrice qui se centre sur le préjudice en essayant de le réparer et/ou de restaurer l'équilibre rompu entre les parties sera prise aussi en compte dans la mise en œuvre de droit à la justice.

Le droit à la réparation individuelle, collective, symbolique : Les réparations aux victimes constituent pour les victimes une obligation pour l'État, un geste de reconnaissance des torts subis, une restauration de l'Homme dans sa dignité. Les réparations peuvent être sous la forme individuelle, collective ou symbolique. Ces réparations devront se compléter et se renforcer mutuellement dans une approche holistique. Tout programme identifié devra en

effet être fondé sur une évaluation claire des besoins des victimes. Ces réparations ne peuvent être mises en œuvre en l'absence d'un processus complet et inclusif de recherche de la vérité, mais aussi de poursuites judiciaires. Ils peuvent inclure des mesures telles que la compensation monétaire, la réadaptation (par exemple, les services médicaux et psychologiques, le soutien éducatif), les mesures de réinsertion socioéconomique, le retour des biens ou la compensation pour leur perte, mais aussi les excuses publiques officielles, la construction de musées et les monuments commémoratifs et l'établissement Jours de commémoration. Les recommandations faites par les commissions de la vérité peuvent établir un cadre ou inclure des propositions pour une politique de réparation. Le potentiel d'accès aux réparations devrait être aussi inclusif que possible afin d'éviter toute marginalisation des victimes et de soutenir leur réinsertion et leur autonomisation dans la société.

La non-répétition : Les processus de mise en place des garanties de non-répétition se déclinent communément par des mesures de réformes constitutionnelle, législative, administrative, réforme du secteur de la justice et de la sécurité, mesures de désarmement, de démobilisation et de réintégration des membres des groupes armés (DDR), d'assainissement des services publics essentiels (police, justice) pour éviter l'intégration dans les nouvelles institutions, des auteurs des plus graves violations des droits de l'homme.

Réforme institutionnelle et garanties de non-réurrence : Dans les situations de conflit ou les États et les institutions publiques participent parfois eux-mêmes, souvent involontairement, comme des instruments de répression et à la perpétuation d'injustices par manque de capacités techniques pour jouer adéquatement leur rôle stabilisateur. La réforme institutionnelle peut donc s'avérer nécessaire pour consolider l'état de droit et assurer une véritable responsabilité des pouvoirs publics afin de rétablir la confiance, prévenir la répétition des violations des droits de l'homme à l'avenir et assurer la protection des droits de l'homme. La réforme institutionnelle devrait inclure des mesures favorisant l'intégrité, la légitimité, la responsabilité, assurant les principes de représentation et de réactivité des institutions publiques, et renforçant le contrôle démocratique. La participation, y compris par la société civile, est essentielle dans le processus. Au-delà de la réforme institutionnelle, les garanties de non-réurrence nécessitent d'autres mesures telles que la RSS, la DDR, la réforme éducative et la réforme constitutionnelle/législative. Les meilleurs résultats sont obtenus lorsque les initiatives descendantes sont complétées par des initiatives ascendantes, dans lesquelles les gouvernements locaux, les citoyens et la société civile constituent une base solide pour une gouvernance inclusive et la démocratie locale. Le processus consultatif et participatif est une des clés maîtresses.

Dernier, mais non le moindre, la réforme du secteur de la justice apparaît comme la condition sine qua non sans laquelle toutes les garanties de non-répétition seront illusoires en RCA et c'est pour cette raison qu'il est possible pour le PCJS de participer à l'établissement d'une Feuille de Route pour la Réforme de la Justice au travers de ses actions. Cette initiative vise également à compléter les quatre objectifs prioritaires de la stratégie nationale d'assistance

juridique et judiciaire qui émerge des différents Forums et États généraux sur la justice et la sécurité, couvrant la période de 2007-2020 en RCA : la promotion de l'accès à la justice ; l'assurance de l'assistance judiciaire pour les personnes vulnérables ; l'amélioration de l'administration de la justice en matière de détention avant jugement ; et l'assurance de la cohérence et la durabilité du système d'assistance juridique et judiciaire.

Il ne saurait y avoir de mesures efficaces dans les domaines de la recherche de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition sans mécanismes spécifiques de coordination institutionnelle. Ces quatre domaines de la justice transitionnelle supposent l'intervention non seulement des Ministères de la justice, du Plan, mais aussi de ceux responsables de la réforme de l'État, des finances, du territoire, de l'éducation, de la santé, des affaires sociales, de la famille, etc., ainsi que de bien d'autres encore comme les FSI. Cela suppose forcément l'instauration d'une collaboration étroite et transparente entre eux. Ceci doit être la base du travail et des orientations du PCJS au travers ses partenaires et le processus d'appropriation nationale. Les actions à mettre en œuvre par le PCJS doivent s'inscrire dans ces quatre axes et doivent être menées en interrelation. Les mécanismes existants en RCA avec le soutien du SNU sont suffisants pour les réaliser. La création de nouveaux mécanismes entraînerait une hypertrophie du système.

La coopération internationale pourrait aussi bénéficier d'une certaine coordination, étant donné que la multiplicité des donateurs, chacun ayant leurs projets préférés et leurs propres intérêts, démarches et exigences, peut aboutir facilement à une surcharge de projets sans orientation claire. Pour que les réformes soient cohérentes, il faut que les organismes désireux d'appuyer les divers domaines de la justice transitionnelle, ainsi que les autorités de la RCA, tiennent constamment des consultations et se coordonnent pour convenir d'une répartition efficace des mesures à prendre et faire en sorte que le pays ne perde pas de vue ses principaux objectifs. Le SNU doit impérativement prendre part aux efforts. Il faut déployer des efforts pour coordonner l'assistance internationale concernant la justice transitionnelle pour faire en sorte que les différentes initiatives se renforcent, et éviter de poursuivre des objectifs contradictoires ou de surcharger les capacités de changement.

10 CONCLUSION

Le projet conjoint est confronté à la coexistence de deux logiques. C'est un défi à relever qui devient plus exigeant une fois assurée la phase initiale des capacités de base.

- Un projet conjoint est bien adapté à l'intervention dans une situation de post-crise, car celui-ci permet de combiner dans une réelle synergie l'action politique à effet immédiat de la mission UN et la construction organisationnelle à mise en place plus lente assurée par le PNUD ;
- Cependant au cours du temps les divergences d'approche et d'objectifs peuvent apparaître et devenir source de tensions. De même, les imprécisions et ambiguïtés acceptées sur le plan des stratégies peuvent devenir criantes. Cette perspective est apparue clairement lors de l'évaluation qui intervient au moment critique où il convient d'aller plus loin que l'établissement des capacités de base en matière de communication, de GAR et de gestion de tous les intervenants dans le but d'assurer l'appropriation nationale du PCJS ;
- Au stade actuel du PCJS, il devient nécessaire de reprendre avec le partenaire centrafricain la stratégie qui a été définie à travers le processus du Forum de Bangui, du Plan d'urgence pour la justice, le plan national de sécurité, le plan de développement des FSI, les plans nationaux pertinents. Si cela n'est pas fait, le projet sera fragilisé, car construit sur une base incomplète et instable ;
- Il existe une nécessité d'avoir un point focal du projet au sein de MINUSCA et une Unité de Stabilisation pour optimiser l'impact de l'OMP et du PCJS ;
- Il y a un besoin de pouvoir travailler plus efficacement et formellement avec MINUSCA aux deux niveaux stratégique et opérationnel ;
- Il y a la nécessité d'ajuster et d'affiner les orientations prises dans la période de réponse à la crise pour induire un processus et une approche stratégique dans la livraison du PCJS ;
- Il y a un besoin de faire des choses et de mieux décliner techniquement les orientations du comité de pilotage au travers un processus participatif et inclusif de planification et de rapportage.

10.1 CONSTATATIONS ET OBSERVATION IMPORTANTES :

Le projet conjoint est une intervention multipartenaire. Sa conception, son financement et ses mécanismes de gestion sont complexes. Le PNUD est désigné comme point focal du programme multisectoriel compte tenu de sa capacité de gestion des ressources humaines et financières accordée en faveur du développement. Le PNUD a en outre un avantage comparatif en expertise en coordination en appui au gouvernement national pour faciliter les liens avec la communauté internationale. Il est logique que le PNUD reste le point focal dans la coordination des interventions et assistance technique en faveur de la nation centrafricaine.

Après des années de conflit et de faiblesse des institutions gouvernementales, le système judiciaire et de sécurité de la RCA demeure très faible et manque des infrastructures et des capacités administratives les plus élémentaires. La zone géographique d'action du gouvernement, des institutions et des partenaires du PCJS se limite en réalité à la capitale Bangui et à quelques centres administratifs, alors que la plus grande partie du territoire de la RCA est, à divers degrés, sous le contrôle des rebelles. Le PCJS éprouve des difficultés à se déployer à l'extérieur de Bangui de manière durable et efficace. La coordination et les liens avec la MINUCA pourraient être mieux utilisés pour réussir cet aspect du mandat du PCJS.

Le système judiciaire à l'heure actuelle n'est pas informatisé. Les décisions sont rédigées à l'aide de machines à écrire partagées entre deux ou trois greffiers. Ce manque de moyens informatiques contribue au manque de fiabilité des bulletins de casiers judiciaires délivrés par l'administration. Les fournitures de bureau sont également d'une extrême rareté.

Le manque de moyens humains, matériels, et le délabrement des institutions judiciaires contribuent à la détérioration de la qualité des services de justice. Par ailleurs, l'absence de gestion structurée des registres d'état civil a des implications graves en matière d'application des traités et conventions internationales sur les Droits de l'Homme, de répression de la criminalité, de légitimité des listes électorales, de sécurité juridique du mariage, d'héritage et de droit parental.

En outre, l'incapacité du système judiciaire à lutter contre l'impunité, le manque d'objectivité et le caractère aléatoire de certaines décisions de justice, les pratiques de corruption, la déliquescence de la mise en œuvre des procédures de justice pénale et le problème de l'indépendance des pouvoirs provoquent une crise de confiance au sein de la population et la remise en cause de l'éthique des magistrats, de la Police et de la Gendarmerie. Le système judiciaire est financé sur le budget de l'État, mais la justice n'a pas d'autonomie de gestion.

Les femmes et les enfants sont victimes d'un degré alarmant de crimes sexuels violents, alors que ceux qui les perpétuent demeurent largement impunis. Afin de renverser cette situation, différentes mesures doivent être prises, y compris l'introduction d'un programme de justice de première ligne et la protection des témoins seraient également utiles dans le cadre de la Cour pénale spéciale. Une participation directe à cet effort renforcerait la capacité du PCJS à atteindre des objectifs concrets pour le projet et optimiserait l'approche en usant plus des capacités locales des OSC, des structures de justice traditionnelle et les liens avec la justice classique ou transitionnelle.

Tous les acteurs du système ont besoin d'une formation professionnelle approfondie incluant les standards internationaux de respect des procédures, de procès équitable, ainsi que d'égalité des genres en matière de justice. La mise en place d'une formation axée sur les droits humains repris dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques, les principes du procès équitable, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la déontologie et l'éthique de la profession de magistrat; ces formations doivent être faites de manière plus

systématique et inclure une approche d'appropriation nationale. La venue de la CPS offre cette opportunité, mais aussi le risque qu'une fracture plus forte soit notable au sein du système et des acteurs de justice. Ainsi ceux bénéficiant de l'apport et l'appui de la CPS pourraient mieux opérer que les autres segments de la justice non soutenus directement, mais ceci serait possiblement non viable à long terme et risque de créer un schisme entre les acteurs et une situation défavorable à la coordination du relèvement de la justice et de la chaîne pénale. Un effort de concertation et de planification régulier des actions de renforcement des acteurs de la justice combiné avec une réforme de la chaîne pénale doit être prioritaire.

Le PCJS doit faire des efforts dans sa planification pour satisfaire les besoins de la police et de la gendarmerie en infrastructures et équipements techniques tels que des lieux adéquats pour accueillir des victimes et des témoins, des laboratoires scientifiques pour effectuer les analyses des preuves médico-légales, la distribution de mallettes scientifiques pour les investigations sur le terrain ; le PCJS doit pouvoir appuyer la police et la gendarmerie dans leur lutte contre les crimes basés sur le genre, ceci est possible en soutenant la mise en œuvre de l'UMIRR autour des aspects techniques précis pour le travail quotidien au-delà des guides et des paramètres initiaux.

Le PCJS doit faire des efforts pour introduire les droits humains et les libertés individuelles dans les formations initiales et continues à l'endroit des policiers et des gendarmes, cette question doit se faire de concert avec les structures et les responsables en prenant une approche d'appropriation nationale et de suivi régulier.

Il y aurait un intérêt à poursuivre l'organisation de rencontres avec d'autres magistrats de la sous-région pour des échanges d'expériences telle que celles faites avec le Rwanda et le Bénin en raison de leur effet multiplicateur et structurant sur la question de la Justice transitionnelle.

Le PCJS devrait participer au développement et l'organisation de formation continue pour les juges d'instruction afin de leur permettre de mieux participer à l'efficacité de la Justice, ceci pourrait se faire par l'organisation de formations en développement de jurisprudence promouvant l'égalité des hommes et des femmes.

10.1.1 FORMATION DES MAGISTRATS

Il convient également de relever l'épineux problème de renforcement des capacités du juge et des autres acteurs. La formation générale dispensée à l'École Nationale de l'Administration et de la Magistrature n'est pas suffisante malgré les efforts du PCJS. Il y a lieu de faire une planification plus serrée pour parfaire la formation continue par des recyclages selon une périodicité définie et régulière, et même prévoir progressivement une spécialisation, car les juges ont une formation polyvalente actuellement ce qui joue aussi sur leur prestation. Ceci peut participer à assurer aux juges une certaine intégrité quand ceux-ci dans l'exercice de ses fonctions sont soumis aussi bien aux pressions de l'exécutif, que de la société et/ou de l'argent.

10.1.2 POUR LE TRAVAIL AVEC L'ENAM

Le travail entrepris avec l'ENAM semble prometteur dans la mesure où le travail fait doit aussi miser sur la constitution de dossiers de formations structurants et qui peuvent être répliqués. L'évaluation et le suivi des observations faites par les participants doivent être faits au début de la planification des besoins, au début des formations, à la fin des formations et assurer la capture des résultats par un suivi plus systématique pour assurer une adéquation plus forte entre le soutien du PCJS et la durabilité et pertinence de l'offre de l'ENAM. Une meilleure concertation avec les autres opérateurs est souhaitable tel qu'avec le RESEJEP.

Le PCJS doit favoriser la mise en place d'une formation axée sur les droits humains repris dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques, les principes du procès équitable, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la déontologie et l'éthique de la profession de magistrat. L'organisation de rencontres avec d'autres magistrats de la sous-région pour des échanges d'expériences suivant les expériences avec le Benin et le Rwanda qui ont été hautement bénéfiques. De même, le PCJS peut soutenir l'organisation d'une formation en développement de jurisprudence nationale représentant l'égalité des hommes et des femmes devant la loi.

Il importe de participer à l'organisation de formations pour les magistrats des points focaux dédiés aux violences sexuelles et aux violences basées sur le genre. Une formation et un renouvellement des formations pour les juges d'instruction sont fortement recommandés à la lumière de plusieurs faiblesses rapportées dans la constitution des dossiers et la gestion de l'instance avec les OPJ, en particulier sur les notions de flagrances dans la détermination des infractions, car celles-ci tendent à être attribuées sans avoir les éléments constitutifs aux dossiers par les OPJ ce qui entraîne des retards dans le traitement. Le travail avec l'ENAM en amont devrait permettre et favoriser l'élargissement du bénéfice des formations prévues initialement pour les acteurs impliqués dans la CPS aux autres acteurs de la justice centrafricaine, et ce, dès le départ.

10.1.3 EN CE QUI CONCERNE LE BARREAU ET LES AVOCATS DANS LE SECTEUR PÉNITENTIAIRE

À ce jour, 34 prisons sont en état de fonctionnement sur l'ensemble du territoire, à raison d'une par sous-préfecture. Seules les deux prisons de Bangui connaissent un fonctionnement à peu près structuré, et ce en raison d'un soutien important du PCJS et de la MINUSCA. Dans les provinces, les prisons sont à l'abandon et reçoivent des soutiens épisodiques au gré des circonstances sécuritaires, le plus gros des détenus est dirigé vers Bangui. Le manque chronique de moyens et le délabrement des infrastructures ne leur permettent pas de fonctionner comme des établissements pénitentiaires conformes aux pratiques généralement acceptables.

Les prisons sont actuellement gardées en grande partie par des militaires n'ayant aucune formation pour ce genre d'activités et qui dépend totalement de leur hiérarchie militaire. Des recommandations, tendant à la formation du personnel qualifié pour le gardiennage en tenant compte du genre, ont été formulées et le PCJS participe à ce renouveau, cette approche doit être poursuivie impérativement et rapidement, les FACA n'ayant pas leur place dans le système pénitentiaire. Le PCJS doit favoriser plus activement la création d'un corps

de gardiennes femmes pour les maisons d'arrêt réservées aux femmes avec l'aide de la MINUSCA et en discutant avec la partie nationale.

Des travaux visant la revalorisation de la chaîne pénale soutenue par le PCJS permettraient aux avocats de la défense et des magistrats qu'ils fassent le suivi plus serré des détentions provisoires, comme solution transitoire en attendant la formation et le déploiement des juges d'application des peines.

En attendant l'opportunité de former et de mettre en fonction ces juges spéciaux, il y a un réel besoin l'on forme et l'on équipe les organisations de la société civile pour offrir aux prisonniers et à leurs proches une assistance juridique afin qu'ils soient informés de leurs droits dès l'entrée en détention et qu'ils puissent dénoncer d'éventuelles violations de leurs droits durant toute la durée de celle-ci.

Le PCJS pourrait soutenir le Barreau centrafricain pour qu'il développe des partenariats avec d'autres Barreaux et mette en place un programme de formation reprenant notamment le code de conduite professionnelle, mais aussi des questions logistiques et organisationnelles ;

Les membres du Barreau ont besoin de se sentir dans un réseau, et ce, particulièrement avec la venue de la CPS, le PCJS pourrait envisager de bâtir des synergies et permettre au barreau centrafricain d'adhérer à l'Union Internationale des Avocats (UIA) et de collaborer avec le Centre international de formation des avocats africains francophones (Bénin) par exemple.

Sous réserve de l'évaluation préalable des connaissances spécifiques des avocats choisis pour la CPS, il y a lieu d'envisager une formation en droit pénal international pour l'ensemble des avocats de RCA. Un aspect particulièrement important est celui d'identifier au travers de telles formations les problèmes les plus importants dans le domaine de protection des témoins et victimes, ainsi que leurs possibles solutions avec l'aide des avocats. Cet aspect pour favoriser la revalorisation du rôle des avocats et permettre la mise en place d'un programme de protection des victimes et des témoins non seulement pour la CPS, mais aussi pour l'ensemble du système judiciaire.

10.1.4 EN CE QUI CONCERNE L'APPORT DE L'UNIVERSITÉ ET AUTRES FORMATEURS POTENTIELS.

Un effort plus grand pourrait être fait pour lier les efforts du PCJS au secteur universitaire en particulier avec la Faculté de Droit pour qu'elle participe au relèvement de la justice et aux étapes de la justice transitionnelle. Ce qui pourrait être en même temps une opportunité de former des étudiants en matière de collecte de preuves et soutenir les efforts en matière d'aide légale au travers de cliniques juridiques.

10.1.5 EN CE QUI CONCERNE LA POLICE ET LA GENDARMERIE

Le système de sécurité publique de la République centrafricaine est fondé de manière classique sur la coexistence d'une police civile et d'une police à statut militaire. La Gendarmerie offre, en principe, grâce à son maillage territorial et à l'éventail de ses missions, un complément en capacités opérationnelles pour agir en amont de la menace par une démarche de prévention. Une démarche de prévention doit être clairement liée à ses activités

les plus courantes (contrôles routiers, enquêtes judiciaires, investigations, arrestations et autres). La lutte contre la délinquance, qu'elle soit petite, moyenne ou grande, s'exerce à travers la police judiciaire. Dans le cadre de la surveillance générale des personnes et des biens, la gendarmerie est en permanence amenée à collecter, traiter et diffuser des informations (à caractères judiciaires, économiques, financiers et autres...) au profit des autorités de l'État et du système judiciaire. Ce rôle crucial doit être reconnu et valorisé par le PCJS au bénéfice du système de justice et de sécurité. C'est essentiellement l'approche qui a été favorisée jusqu'à maintenant.

Il faut donc que le PCJS satisfasse les besoins de la police et de la gendarmerie en infrastructures et équipements techniques tels que des lieux adéquats pour accueillir des victimes et des témoins, des laboratoires scientifiques pour effectuer les analyses des preuves médico-légales, la distribution de malles scientifiques pour les investigations sur le terrain.

Le PCJS doit favoriser et introduire les droits humains et les libertés individuelles dans les formations initiales et continues à l'endroit des policiers et des gendarmes.

Appuyer la police et la gendarmerie dans leur lutte contre les crimes basés sur le genre, en soutenant la mise en œuvre de l'UMIRR.

L'attention portée sur la police et la gendarmerie, à travers leurs seuls personnels actifs ne doit pas faire oublier la réalité centrafricaine plus vaste du secteur de sécurité qui peut parfois menacer les efforts du PCJS : masse des auxiliaires de la police et de la gendarmerie aux statuts et aux missions imprécis, culture du « Tout-FACA » qui voit l'armée largement empiéter sur les prérogatives des FSI, police et gendarmerie.

10.2 REVALORISATION DE L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

Malgré quelques hésitations et faiblesses dans la planification, le rapportage est véridique et se fait et il atteste qu'il existe les prémisses d'un suivi et évaluation trimestrielle adéquats. Une attention particulière devrait être accordée à cette fonction et devra être renforcée sur la base d'une approche plus stratégique en matière de GAR, au besoin sous forme d'ateliers pour les gestionnaires du projet, du staff qui collabore au succès du PCJS au niveau national et international, des partenaires et intervenants clés au sein du SNU et des institutions étatiques. Ceci va requérir un ajustement rapide des instruments et outils pour la planification, le suivi, la livraison des activités et le rapportage en fonction d'un cadre logique et des indicateurs renforcés, plus précis, et bien compris de la partie nationale.

10.2.1 PLANIFICATION ET RAPPORTAGE

Le PCJS peut et doit mettre d'accent sur une approche basée sur les résultats pour compléter les objectifs initiaux du GFP et induire plus de cohérence dans les actions et activités du projet. Le personnel professionnel du PCJS doit être formé et utiliser des outils consolidés visant l'atteinte d'une approche par résultats RBM, de PMF et développer des indicateurs plus précis avec la partie nationale.

Le PCJS doit développer des outils spécifiques relatifs aux objectifs du projet qui permettent

une meilleure appropriation nationale au travail des outils de planification et de rapportage.

Le cycle de planification et de rapportage du PCJS doit être accompagné par une meilleure dissémination des résultats et proposition d'activités de manière à induire la capture de la volonté et des orientations nationale pour la réforme de la justice et de la sécurité.

Les documents préparatoires et conclusifs du Comité technique et de Pilotage doivent être faits suivant un apport réel de la partie nationale et des partenaires de leurs objectifs stratégiques et opérationnels. Une notification à l'avance et circulation des documents doit être faite auprès de la partie nationale pour obtenir un apport.

La planification nationale existante au travers différents plans de réforme et de déploiement des ressources dans le contexte d'urgence que vit la RCA doivent être mieux synthétisés et intégrés dans la planification et l'alignement du PCJS.

Le PCJS avec ses partenaires peut et doit accélérer la mise en œuvre et envisager le cas échéant le redéploiement sur l'ensemble du pays.

Le PCJS peut permettre d'améliorer les relations entre les acteurs partenaires, bénéficiaires et bailleurs en fixant des séquences régulières de concertation, de collaboration et mettre en place et convenir des feuilles de route en s'inspirant de l'exemple de RCPCA.

Le PCJS devrait soutenir la conduite des études de perception (Sondage) pour mesurer l'avancement des activités vers les objectifs, les attentes : lutte contre l'impunité, l'accès à la justice et la protection du citoyen.

Il importe que le PCJS se mette en mode d'observation active du contexte par une veille stratégique régulière et rapporte périodiquement pour exercer une vigilance pré action, préemptive, réactive et à l'élaboration rapide des mesures correctives dans la conduite de ses opérations.

Le PCJS doit entreprendre une démarche qui recentre l'appropriation nationale au centre de ses objectifs et de sa méthodologie. Ceci peut être fait sur les aspects de l'appropriation nationale.

10.2.2 RENFORCEMENT DU PROCESSUS D'APPROPRIATION NATIONALE

La réforme du secteur de la justice et sécurité doit reposer sur une réelle appropriation nationale, et prendre le contexte spécifique de la mise en œuvre technique et des mécanismes de gestion du PCJS comme point de départ. L'engagement du gouvernement de la RCA sera donc et est essentiel dans le processus de gestion du PCJS par les partenaires et de sorte peuvent contribuer à fournir un appui à l'action politique et au développement de stratégies au niveau national. Le mode de réponse offert par le GPF pour la réponse d'urgence à la crise et la réforme du secteur de la justice et de sécurité se doit d'être indissociable du contrôle démocratique de ces secteurs, et les institutions étatiques et parlementaires doivent jouer un rôle crucial à jouer dans cette dynamique. L'appropriation nationale exige que le PCJS travaille sur le renforcement du contrôle civil du secteur de la justice et sécurité ce qui donnera un rôle clé à la société civile au sens large, y compris les médias dans le cadre du projet. Il existe actuellement un décalage entre les discours tenus par les acteurs clés de la gestion du projet, et la pratique

subséquente pour favoriser l'appropriation nationale. Pour le PCJS, il y a lieu de soutenir par ses interventions la cohérence entre les politiques menées par les ministères respectivement responsables du Droit, du Développement et de la Défense — les « trois D », auxquels l'on ajoute parfois le « quatrième D » de la Démocratie. Pour ce faire, le PCJS doit favoriser l'harmonisation des stratégies énoncées pour le secteur de la justice, s'intéresser à renforcer les capacités et les relations entre ministères, départements et agences dans la mise en œuvre de programmes concrets qui touchent de près la question de la sécurité au quotidien, de l'accès à la justice, le rôle des institutions en particulier dans le contexte de la justice transitionnelle et d'une certaine manière à la cohérence de lignes budgétaires et axes privilégiés d'intervention des partenaires.

L'appropriation nationale est particulièrement importante pour la réussite d'un projet tel que le PCJS, l'approche sur cette question doit être explicite. Le PCJS doit considérer qu'en termes pratiques, cette notion implique que la réforme des politiques et modes opératoires de la justice sécurité, ainsi que les institutions et les activités entreprises dans ces secteurs en RCA, devrait être à la fois conçue, gérée et mise en œuvre par les acteurs locaux, plutôt que par les acteurs extérieurs. Une communion d'acteurs locaux et internationaux a indiqué que cet aspect devait revenir au centre de la gestion et des orientations du PCJS. Un détachement et une distance se sont installés en raison d'une planification relativement mécanique, pas assez fréquemment ajustée et gérée plutôt comme un programme régulier plutôt qu'exceptionnel, ce qui rend les partenaires et bénéficiaires des acteurs relativement passifs et en attente de services que de véritables acteurs du changement. Cela signifie qu'il ne s'agit pas de purement rechercher un soutien local aux activités et rencontrer les objectifs et le programme des bailleurs de fonds internationaux, mais, au contraire, il faut susciter le soutien des intervenants et partenaires, y incluant les bailleurs aux programmes et projets initiés par les acteurs locaux. Une approche favorisant l'appropriation nationale pour le PCJS doit donc se référer non seulement à la nécessité d'une prise en charge par le gouvernement local, mais aussi par l'État dans son ensemble, y compris, donc, le Parlement et la « société civile ». Ceci se retrouvera dans tous les instruments de planification, d'évaluation, de suivi et de rapportage auprès des partenaires et bénéficiaires.

Dans le contexte du PCJS, il est souvent difficile d'identifier les titulaires réels de l'appropriation, en raison de la multiplicité d'acteurs, par ailleurs en relation d'interdépendance complexe, et dont les intérêts, manifestes ou latents, peuvent entrer en compétition. Pour la bonne poursuite du PCJS, il existe un besoin de recentrage de la relation avec les partenaires nationaux et d'État. Un des premiers pas requis par l'équipe de gestion est de revoir en profondeur la nature de ceux qui gravitent autour du PCJS pour déterminer avec exactitude et adéquatement qui sont les partenaires, les intervenants et les bénéficiaires afin de clarifier les rôles de tout un chacun. Il faut déterminer s'ils sont des bénéficiaires ou des partenaires et capitaliser sur leur véritable rôle, idéalement renforcer la notion de partenariat. Pour ce faire, il faudra dresser une liste plus exhaustive des acteurs. Une liste est proposée pour refaire le circuit des acteurs de manière complète au travers de rencontres et des dialogues plus fréquents.

Un travail d'identification des acteurs et de leurs véritables besoins et capacités doit être entrepris avec les acteurs suivants pour connaître leur contexte précis, les faire devenir des

partenaires du PCJS :

Les institutions judiciaires et organismes chargés de l'application des lois

- Corps judiciaires et ministère de la Justice
- Ministères de ligne (Plan, etc.)
- Administration carcérale et pénitentiaire
- Services chargés des enquêtes et des poursuites pénales
- Commission de défense des droits humains et médiateurs
- Contrôleurs de la justice (IGSJ)
- Systèmes judiciaires coutumiers et traditionnels
- Formateurs (Université et ENAM)
- Barreau

Les acteurs essentiels de la sécurité

- Forces armées/FDS/FSI
- Forces de Police
- Forces de Gendarmerie
- Forces paramilitaires
- Services de renseignement et de sécurité (militaires et civils)
- Unités de réserve et unités locales de sécurité (protection civile, gardes nationaux et milice, etc.)

Les forces de sécurité « autonomes » et non officielles

- Guérillas
- Rebelles
- Armées de libération
- Sociétés de services militaires
- Sociétés de services sécuritaires
- Milices des partis politiques

Les organes de gestion et de contrôle de la sécurité et de la justice

- Chef de l'État et ministres
- Organes consultatifs nationaux sur la sécurité
- Parlement et commissions parlementaires
- Ministères de ligne (Défense, Intérieur, du Plan, Affaires étrangères et administrations associées)
- Chefs coutumiers et autorités traditionnelles locales
- Organismes de gestion financière (ministère des Finances, service du budget, service de vérification et de planification financière)
- Organismes de la société civile (commissions publiques de contrôle, commissions d'examen des plaintes du public, etc.)

Le PCJS doit procéder à un examen attentif des besoins et du contexte pour susciter une appropriation nationale forte, il faudra valoriser les connaissances et le savoir local, identifier

et évaluer les compétences avec une méthode précise afin de pouvoir renforcer leur capacité et qu'il puisse assurer la maîtrise du leadership PCJS au travers son mode de gestion et de livraison.

10.2.3 INCLUSION DES OSC ET MÉDIA DANS LE PROCESSUS D'APPROPRIATION NATIONALE

Le renforcement du contrôle civil et démocratique et la formation de la société civile à cette tâche doivent faire l'objet d'une attention toute particulière dans le processus de réforme de la sécurité et de la justice en République centrafricaine. Toute réforme envisagée devra être basée sur des principes démocratiques tels que la nécessité de rendre des comptes des actions engagées, la participation de la société civile (par exemple les médias, les ONG, les chercheurs, le public en général), la transparence, la bonne gouvernance et la bonne gestion des finances publiques. Or, sur le terrain, ce contrôle qui doit être effectué par le parlement, la justice et les organisations de la société civile ne se fait pas comme il se doit. Ceci est dû en partie à la méconnaissance de ces structures de leur responsabilité dans ce domaine.

11 RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'ÉVALUATION DU PCJS

Le PCJS doit valoriser l'utilisation des outils de planification interne fondée sur la GAR et sur les rapports périodiques émis par les institutions afin de satisfaire les besoins des institutions nationales plus régulièrement et systématiquement. Ceci doit se faire par une direction du PCJS et du SNU en direction collégiale et périodique régulière. Il est essentiel pour la poursuite d'un projet en GPF de soutenir la circulation de l'information de planification et des résultats qui valorisent l'apport national des experts de l'État et des intervenants clés. Ceci peut se faire notamment en développant une grille des coûts, des critères et une méthodologie claire et nette qui soutienne et favorise l'implication des acteurs locaux au premier chef. Le renforcement doit se décliner en 3 paliers, et ce de manière constante au chapitre institutionnel au chapitre organisationnel et au chapitre individuel en usant des outils de la GAR et des communications (voir Annexe_8_Diagramme de renforcement des capacités). Ce renforcement doit être nourri par des évaluations périodiques et constantes des besoins, des échanges et dialogues structurés et organisés avec la partie nationale. La consolidation et codification de la règle de droit du secteur en particulier celui de la chaîne pénale peut servir de vecteur pour ce faire.

11.1.1 LA GESTION DES RESSOURCES DE L'ÉQUIPE PAYS

Le PCJS doit introduire le principe de rencontres régulières entre les acteurs du SNU, les partenaires et de tous les intervenants. L'identification des besoins de locaux doit favoriser la coordination et l'échange d'information.

La gestion des consultants locaux et internationaux doit se faire avec l'objectif premier de répondre à un besoin qui ne peut être couvert localement. Les TDR des experts locaux et internationaux doivent être plus précis et suivre la chaîne de résultats revue et ajustée au contexte. Il est souhaitable qu'il y ait un suivi rapproché par le directeur pays et le représentant résident du SNU pour utiliser tous les leviers possibles auprès des partenaires du PCJS pour une meilleure coordination des objectifs et des attentes des partenaires.

11.1.2 LES OUTILS À LA PLANIFICATION D'UN PROJET ET LES AJUSTEMENTS PÉRIODIQUES PAR LA GAR

11.1.2.1 RÉVISION POSSIBLE DU CADRE LOGIQUE DU PCJS

Le cadre logique actuel du PCJS doit être revu à la lumière des ajustements qui s'imposent par le changement d'environnement et de contexte en raison de nouvelles étapes que le projet va vivre. Les évaluateurs suggèrent un processus rapide, avec les partenaires et bénéficiaires, accompagné d'un expert en GAR, de révision et de validation du cadre logique pour peaufiner les paramètres. Ceci permettrait une optimisation des ressources et une meilleure définition des priorités attendues autour des résultats, discuter comment insérer la JT dans le quotidien du projet et le rôle des acteurs clés dans le PCJS pour la suite. Les évaluateurs fournissent un exemple à titre d'information et pour nourrir la réflexion sur cette question sur comment bâtir les blocs de travail propre à chaque résultat attendu du PCJS

(Work Breakdown Structure-WBS). (voir **Annexes GAR 1 LM et 2 WBS d'un projet exemple**). Ceci peut devenir un outil de planification, d'inclusion des partenaires, d'appropriation nationale et de discussion de manière périodique pour s'assurer que les activités collent aux besoins et à la poursuite des objectifs propres à chaque résultat.

11.1.2.2 UN RENFORCEMENT DU LIEN ENTRE LES INDICATEURS ET LES RÉSULTATS DU PCJS

Une approche par une GAR plus forte couplée à des indicateurs plus précis est rendue nécessaire pour le PCJS afin de mieux le planifier dans le futur. Cela permettra également d'assurer un rapportage mieux structuré et plus adéquat en fonction des différents besoins et acteurs (voir **Annexe GAR 4 — Activity Reporting Template**). Ceci n'implique pas de chambouler le projet actuel, juste de développer et utiliser des outils plus adaptés aux particularités du projet. Un exemple d'une structure d'indicateur pour un projet semblable au PCJS où les indicateurs sont parfois difficiles à trouver dans le contexte est fourni (voir **Annexe GAR 3 — Performance Measuring Framework-PMF**). De plus, il y a lieu d'envisager de faire un travail de soutien auprès des partenaires étatiques pour développer des indicateurs avec eux au fil du temps, ceci bâtira leurs capacités en la matière et rehaussera leur propre niveau de rapportage.

11.1.2.3 PLANIFICATION DE LA PRODUCTION DES RAPPORTS DU PCJS

Une séquence de planification des rapports du PCJS devant être produit périodiquement devrait être établie pour assurer une collecte de l'information requise, y incluant les rapports produits dans le secteur de la justice et de la sécurité par les partenaires à l'intention de leurs organisations (voir **Annexe GAR 8 — Mapping of Reporting Cycles**). Ceci afin d'aligner le mode de rapportage et l'utilité des contenus, ceci requiert des discussions et des ententes en plus d'efforts pour soutenir la qualité des rapports produits de part et d'autre. Un PMF révisé du PCJS pourrait servir à cette base de travail.

11.1.2.4 LA PRÉSENCE D'UN EXPERT EN GAR ET DES FORMATIONS EN GAR

Le projet bénéficierait grandement à avoir un officier chargé du suivi et évaluation tels que le prévoit l'organigramme initial du PCJS. Une ou des formations en GAR pourraient rapidement être organisées pour faire une révision du cadre logique et des outils actuels. Cette formation devrait inclure les officiers et gestionnaires du PCJS. Les partenaires devraient être inclus dans cet exercice avec pour objectif de leur permettre de faire une démonstration de leur leadership sur la question des indicateurs nationaux et des modes de rapportage. Une présentation d'outils de planification renouvelés et discutés avec eux permettrait de les inclure et soutenir l'appropriation nationale, le sentiment de possession des moyens techniques du PCJS à répondre à leurs besoins.

Une planification des activités plus méthodique est requise.

Les outils qui servent à la planification des activités doivent être introduits au sein de l'équipe et des partenaires simultanément pour aider à recentrer les objectifs et la méthode de travail pour les atteindre. Ceci peut se faire en utilisant des fiches de planification des activités (voir **Annexe GAR 6 — Activity Planning and Reporting Template**), le reportage sur les

résultats et la détermination des prochaines activités doivent être faits en consolidant les résultats des activités précédentes en s'assurant de l'adéquation avec les besoins des individus et institutions au préalable et suivant les activités.

L'identification des besoins dans le processus initial pré-activités et également suivant la livraison des activités est fondamentale pour optimiser la qualité des activités livrées par le PCJS (**voir Annexe GAR 7 — Pre and Post User Survey of Activities Conducted**), au moyen de sondages par exemple (**voir Annexe GAR 5-01-Survey to Build Capacity et GAR 5-02 Survey to Build Activities**).

Le PCJS doit avoir une stratégie et une constance pour mesurer adéquatement les attentes et des besoins des partenaires en termes de planification, de réponse au besoin et de rapportage. Une approche du mode d'évaluation de la performance des modes de livraison des activités doit être mise en place à l'aide d'outils plus précis. Une planification trimestrielle peut alors en découler (**voir Annexe 9 AWP Quartely Planning Template**).

Des outils qui servent au suivi et à l'évaluation périodique doivent être mis en place de manière rigoureuse afin de permettre la consolidation des résultats obtenus sur la base d'un PMF/GAR ayant des indicateurs précis. D'où l'importance de poursuivre la collecte des indicateurs de base et d'ajuster les objectifs périodiquement et régulièrement avec tous les partenaires et intervenants. L'ajustement des indicateurs est une base solide de discussion et qui peut favoriser l'entente sur les objectifs communs.

11.1.2.5 LE RENFORCEMENT DU RAPPORTAGE

Au chapitre des outils de rapportage, il est recommandé de constituer rapidement un processus de tenue d'une main courante hebdomadaire pour capter l'ensemble des interventions et des phénomènes qui se produisent dans la vie du PCJS. Des rencontres d'équipes et les consultations partenaires devraient être formalisées avec des minutes et la livraison de documents précis à commenter, valider et adapter. La tenue d'une main courante est nécessaire pour consigner tous les phénomènes et informations recueillies par les différents officiers dans le cours des activités et rencontres pour fin de planification et rapportage. Celle-ci devrait être tenue de manière assidue comme des rencontres d'équipe toutes les semaines pour en extraire le principal et les enjeux collectivement. Le produit de la main courante et des rencontres d'équipe devrait être partagé de temps à autres avec les partenaires pour les tenir dans le coup et les informer sur les progrès ou difficultés rencontrées. Une planification semestrielle devrait être accompagnée avec un rapportage rapide des enjeux et progrès au bénéfice de tous les acteurs du PCJS (**voir Annexe 9 AWP Quartely Planning Template**). Il existe donc un besoin de mise à jour des résultats en continu et sa livraison au bailleur et aux partenaires de manière régulière accompagnée d'une divulgation plus complète et plus large pour fin d'apport et de validation. Ceci requiert d'intégrer la GAR avec le développement de la capacité des partenaires nationaux. (**voir Annexe 13 Performance Overview of Methodology**)

La mise à jour des déboursés dans le projet doit être faite de manière régulière, périodique et précise de sorte que la circulation des résultats puisse se faire sur la base de coût-bénéfice et pour la recherche de commentaires structurants et qui orientent les acteurs du PCJS.

11.1.2.6 UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION ET DE RESTITUTIONS DES PRODUITS ET RÉSULTATS DU PCJS

Une stratégie de communication et de partage du savoir et de l'information doit être mise en place pour aider à avoir accès au produit du PCJS et soutenir la consolidation d'une mémoire institutionnelle pour le SNU et les partenaires étatiques. Les évaluateurs fournissent à titre d'exemple ce que peut être une stratégie de communication et de valorisation des activités et produits d'un projet tel le PCJS (**voir Annexe GAR 9 — Knowledge Management and Communication Strategy-KMCS**). Une KMCS doit être développée et gérée avec les partenaires, car elle permet de développer les capacités et la mémoire institutionnelle, la pérennité documentaire du PCJS, l'accès aux informations clés au public cible.

11.1.2.7 RÉACTIVATION ET REVALORISATION DE LA CHAÎNE PÉNALE

La réactivation de la Chaîne pénale dans un contexte d'insécurité tel que le vit la RCA doit se faire avec méthode et en pleine collaboration avec les acteurs clés. Il y a un urgent besoin d'une refonte des textes et une optimisation de la législation nationale avec les normes internationales. Cette approche doit être combinée avec des formations qualifiantes et la distribution des textes à tous les acteurs et une campagne de vulgarisation en langue nationale. La refonte ou réactivation de la chaîne pénale passe entre autres par une méthode dite de codification qui requiert qu'un travail de systématisation, d'harmonisation et de consolidation soit opéré en fonction de soutenir le développement d'un SIGJ qui permettra l'usage des textes de manière plus large et plus étendue (**voir Annexe 10 Codification Approach and Methodology**). Ceci consoliderait le rôle et les capacités des acteurs en plus de fournir de précieuses informations sur les actions et processus des institutions. À ce titre, les évaluateurs fournissent un exemple de structure de la Chaîne Pénale codifiée de la RCA en fonction du Code pénal (CP) et du Code de Procédure pénale (CPC) manière primaire qui pourrait être la base d'un travail de révision des enjeux et du rôle des acteurs, ceci pourrait permettre également une informatisation rapide des dossiers informatiques par la mise en place d'un SIGJ pour la RCA si une action de soutien du PCJS allait dans ce sens (**voir Annexe 10 Chaîne pénale RCA Graphique et Annexe 11 Texte Narratif Chaîne pénale RCA préparée par les évaluateurs**).

11.1.2.8 LE DÉVELOPPEMENT DU CONCEPT DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EST UN ÉLÉMENT QUI DOIT ÊTRE PRIORITAIRE POUR LE PCJS.

Ceci passe par une approche véridique et intense de consolidation de l'appropriation nationale. Ceci peut être atteint notamment par l'inclusion de la dimension communautaire dans le déploiement de la Justice et des institutions sécuritaires sur le territoire national. Une meilleure coordination entre les agences des Nations Unies pour la cohérence des interventions en matière de Justice transitionnelle est souhaitable pour le développement

harmonieux d'un espace pour la CPS, d'une future CVJR et la gestion des attentes de la population.

11.1.3 AU CHAPITRE DE LA GOUVERNANCE DU PCJS

Il y a lieu d'assurer l'appropriation du projet par le bénéficiaire et la concertation avec les autres intervenants du secteur en soutenant la capacité d'absorption et de participation du partenaire à la conduite et la gestion du projet en s'appuyant sur une stratégie de sortie qui détermine ce qui doit revenir aux bénéficiaires en fin de projet. En particulier, s'appuyer sur le comité technique pour entretenir une approche globale et sur l'action de communication pour susciter une réelle compréhension et appropriation. Il serait possible d'inviter la MINUSCA à jouer rôle de coordinateur plus grand des interventions du PCJS en l'épaulant étroitement pour ce qui a trait à l'assistance technique. À cet égard, conformément au point précédent, il faut aider à développer chez le bénéficiaire une capacité à appréhender, coordonner et utiliser les différentes assistances offertes par différents bailleurs à leur plein maximum par la planification et l'intégration de la planification nationale déjà élaborer, favoriser la concertation et la coordination des actions du PCJS avec les différents intervenants.

11.1.4 AU CHAPITRE DE LA COMMUNICATION

Il y a lieu de voir à renforcer la visibilité du projet et d'appropriation par le bénéficiaire :

- En premier lieu l'action de communication passe par la mise en place d'une capacité de communication au niveau du projet : un officier communication et un plan d'action soutenu par des outils assurant la lisibilité et la visibilité du projet.
- L'action de communication devra être associée étroitement à toutes les étapes et tous les niveaux de la gestion et de la conduite du projet pour assurer la mobilisation du bénéficiaire intermédiaire que sont les FSI et l'acceptation et le soutien du bénéficiaire ultime que représente la société civile et les citoyens.
- Renforcer les liens avec les acteurs locaux pour faciliter la mise en œuvre des différents plans nationaux et les objectifs de déploiement de la justice et de la sécurité. Ceci peut être atteint par le développement d'une stratégie de déploiement communautaire au niveau des ressources de gouvernance et de justice traditionnelle, en misant sur le renforcement rôle de l'administration territoriale.
- Développer une approche pour engager une refonte de la chaîne Pénale qui inclut la mise en place d'un système d'information de gestion judiciaire (SIGJ). Ceci permettrait de faire un meilleur lien avec la gestion des dossiers judiciaires, les services pénitentiaires et revaloriserait fortement le rôle et les responsabilités et les liens des acteurs entres eux. Ceci permettrait également une revalorisation des textes fondamentaux et fonctionnels de la justice.

11.2 RECOMMANDATIONS DU SECTEUR DE SÉCURITÉ

Les orientations actuelles du projet sont tout à fait appropriées. Il convient donc de poursuivre la démarche sur le plan de la substance pour renforcer les réalisations et les inscrire dans la durée et d'adapter en conséquence la méthode, tel est le sens des recommandations formulées pour ce secteur.

11.2.1 REPRENDRE UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE

En poursuivant l'effort d'appui au plan de développement des FSI, notamment à travers la formation de cadres supérieurs, développer une approche systémique qui donne une vision globale afin de mettre en perspective les différentes activités du programme et assurer leurs synergies :

- S'organiser en conséquence, en concertation avec MINUSCA/UNPOL, au niveau des orientations fondamentales, du calendrier et des moyens à consacrer. Ce point est essentiel compte tenu des différences d'approche et des ressources limitées de MINUSCA/UNPOL.
- Reprendre la politique nationale de sécurité pour mieux appréhender les menaces et vulnérabilité, élaborer les réponses à y apporter, les décliner en techniques d'action et en besoins capacitaires (Ressources humaines y compris formation, équipements) et soulever la question de la gouvernance de la sécurité (rôle de l'administration territoriale, concertation FSI-Parquet, emploi des FACA en sécurité intérieure, organisation gouvernementale et gouvernance de la sécurité)
- Poursuivre le travail de formation des cadres supérieurs/dirigeants pour les rendre aptes à mettre en œuvre le plan de développement des FSI ; à cet effet, organiser un cursus de formation approprié et structurer l'ESFSI autour de cette mission ; inclure un module générique associant les cadres civils (territoriale, préfectorale et société civile, leaders communautés, média, etc.).

11.2.2 POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES DES FSI

Il s'agit de s'inscrire dans une logique de progrès et éviter un effet de plateau et de simple répétition trop générale et en particulier :

- Donner aux différentes écoles, Police, gendarmerie, EFSI une capacité de formation continue optimisant l'investissement réalisé et permettant les formations spécifiques nouvelles et le maintien des compétences. À cet égard la formation de formateurs et l'élaboration d'un catalogue des formations répondant aux besoins opérationnels et intégrés en ressources humaines paraissent être des activités nécessaires.
- Poursuivre et amplifier l'appui donné à la direction des services de police judiciaire en assurant la numérisation des dossiers de l'identité judiciaire pour permettre leur consultation par l'ensemble des services de police et de gendarmerie et en dotant cette direction d'une capacité (i) d'analyse de l'information criminelle notamment en matière de communications téléphoniques (ii) d'enquête dans le domaine économique, l'économie de trafics de produits miniers alimentant les groupes armés principaux facteurs d'instabilité.
- Toujours sur le plan des communications il faut valoriser l'investissement dans les moyens de communication et de consignation rapides électroniques pour en faire un outil intégré sur le plan du ministère de l'Intérieur (FSI et administration territoriale) et lui donner une capacité opérationnelle et administrative (transmissions de données) évitant les deux écueils du tout papier/téléphone.

11.2.3 PRÉSERVER LA DYNAMIQUE COMMUNAUTAIRE

- Sur le plan des activités communautaires, la dynamique initiée doit être préservée et soutenue ; ceci implique de prendre soin des résultats obtenus pour ne pas les sacrifier à l'illusion de la visibilité immédiate et de poursuivre et adapter l'appui apporté jusqu'ici.
- Plutôt que de vouloir immédiatement traduire dans un décret par nature rigidifiant un dispositif juste élaboré, non éprouvé et incomplet, poursuivre la démarche entreprise pour en faire un véritable pilote, organiser la méthodologie pour en tirer des leçons permettant l'élaboration d'un texte réglementaire sur des bases solides. À cet effet, obtenir une instruction organisant le pilote et visant à terme à la rédaction d'un projet de décret.
- Continuer d'appuyer localement et nationalement les OSC et les responsables municipaux en étant vigilant au changement institutionnel crucial que représentera l'élection des maires, assurer leur formation de façon propre et aussi conjointement avec les cadres de la police et de la gendarmerie ; faire le plus large usage des capacités de communication du projet pour toucher le public si ces capacités sont mises en place.
- Appuyer la police et la gendarmerie sur le plan de l'organisation du service et des techniques d'action de police de proximité, à travers la formation et la réalisation d'instruments de travail (affiches, feuillets, etc.).

11.2.4 S'ENGAGER DANS LA CONSTITUTION DE CAPACITÉS NATIONALES ADMINISTRATIVES

- À l'image de l'appui à l'atelier automobile du ministère de l'Intérieur/gendarmerie, viser le développement des capacités administratives et logistiques dans le cadre d'une stratégie de sortie 2020 notamment :
- Étendre la formation des cadres au secteur administratif pour leur donner une capacité de gestion de ressources logistiques leur permettant de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre du plan de développement des FSI.
- Dépasser le stade de l'enregistrement des personnels pour jeter les bases d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences facilitant le redéploiement des forces de sécurité intérieure et l'initialisation de capacités opérationnelles spécifiques.

11.3 PROPOSITIONS POUR UNE JUSTICE TRANSITIONNELLE AU TRAVERS DU PCJS

Propositions/recommandations d'action ou d'orientation possibles pour soutenir l'émergence d'une feuille de route pour la réforme de la Justice au travers la Justice transitionnelle pour rejoindre les différents groupes cibles qui gravitent autour du PCJS :

Groupe cible : Acteurs étatiques

Actions que le PCJS pourrait possiblement soutenir :

1. Renforcer les capacités et modes d'intervention des acteurs de la justice (classique et militaire) sur le processus de mise en œuvre de la JT ;
2. Doter la justice militaire en équipements et matériels adéquats de travail ;
3. Améliorer les conditions de vie et de travail des forces de l'ordre et de sécurité et des acteurs de la chaîne pénale ;

4. Créer des tribunaux militaires non permanents ;
5. Étendre la déclaration des biens aux députés ;
6. Institutionnaliser un poste de conseiller juridique et de prévauté auprès de chaque haut commandement militaire ;
7. Optimiser les structures de la CPS et de l'éventuelle CVJR pour l'accueil des femmes et des enfants victimes et témoins ;
8. Adopter un mécanisme d'enregistrement des enfants nés pendant la période de crise ;
9. Clarifier entre les acteurs les mécanismes de portage et de mise en œuvre du processus de la JT ;
10. Revoir le mode de recrutement des fonctionnaires et autres agents de l'État (nouveaux critères) avec plus de rigueur ;
11. Exiger plus de discipline, de contrôle et de sanctions à tous les niveaux des services d'ordre et de sécurité ;
12. Mobiliser les moyens pour la mise en œuvre effective des recommandations de l'Accord de Paix ;
13. Renforcer les plateformes d'échanges entre forces de l'ordre/sécurité — populations civiles ;
14. Concevoir et mettre en œuvre les programmes de formation adaptés aux contextes actuels ;
15. Créer des conditions de sécurité pour que la justice classique fasse son travail en collaboration avec la Justice traditionnelle ;
16. Redéployer l'administration, les forces de l'ordre et de sécurité dans toutes les régions ;
17. Appliquer de façon effective la loi sur le quota pour les femmes pour les postes de responsabilité ;
18. Bâtir une synergie d'action tant au niveau des PTF et des OSC d'appui à la JT ;
19. Mutualiser/Fédérer les mécanismes de mise en œuvre de la JT ;
20. Opérationnaliser la nouvelle politique d'aide juridique et d'assistance judiciaire aux victimes ;
21. Améliorer la stratégie de communication entre l'État et le secteur privé ;
22. Informer les populations sur la JT à travers les mécanismes opérationnels (autorités locales déconcentrées dans les régions...);
23. Adopter une discrimination positive par la nomination des personnes capables de mener le leadership de la bonne gouvernance ;
24. Reformuler la Chaîne pénale afin de revaloriser le rôle et les fonctions de tous les acteurs dans un cadre juridique modernisé et plus efficace ;
25. Entreprendre la révision de la chaîne pénale en ayant en tête la mise sur pied du Système de gestion de l'information judiciaire (SIGJ) ;
26. Créer une juridiction transitionnelle à caractère pénal pour aider la justice classique à gérer les infractions liées à la crise ;
27. Revoir les mécanismes de recrutement des services d'ordre et de sécurité ;
28. Déployer les unités prévôtales avec les forces d'intervention ;
29. Mettre en place des mécanismes de protection des acteurs de la chaîne pénale, des

- victimes, des témoins et de leurs familles ;
30. Appliquer des mesures de sanctions disciplinaires à tous les niveaux : services publics, services d'ordre et de sécurité conformément aux textes ;
 31. Mettre en œuvre les politiques d'éducation civique des enfants et à la citoyenneté des populations surtout les jeunes pour lutter contre la corruption;
 32. Mettre en œuvre les politiques d'éducation civique des enfants et à la citoyenneté des populations surtout les jeunes pour lutter contre la corruption;
 33. Mettre en place des systèmes d'alerte et de référencement pour les usagers du système de justice par des moyens adaptés au contexte (ligne verte/téléphone, point de contact au travers les CLS et les ACL, etc.

Groupe cible : acteurs judiciaires, CPS et CVJR

1. Assurer et consolider un portage effectif de la mise en œuvre de la Justice transitionnelle par le ministère de la Justice en veillant particulièrement à une meilleure coordination des actions des différents acteurs en utilisant les moyens de communication et de planification du PCJS ;
2. Soutenir le renforcement des capacités opérationnelles des acteurs de la justice afin de lutter efficacement contre l'impunité ;
3. Soutenir l'adaptation et consolidation des textes législatifs et réglementaires pour mieux prendre en charge les questions liées à la Justice transitionnelle au travers de la chaîne Pénale revalorisée ;
4. Consolider la capacité de l'État à assurer la sécurité sur toute l'étendue du territoire national ;
5. Soutenir le redéploiement effectif des services de l'État notamment : l'administration déconcentrée, la justice, la police, la gendarmerie, la douane, les impôts, la santé, l'éducation, etc. ;
6. Soutenir l'établissement de la sécurité utile pour que la justice soit autonome à faire son travail avec art et de façon professionnelle dans le cadre du respect de la déontologie du métier ;
7. Soutenir la prise en charge sécuritaire de tous les acteurs de la justice, des victimes et des témoins ;
8. Soutenir l'État pour qu'il inscrive le secteur de la justice dans les priorités gouvernementales et lui donner les moyens nécessaires assurant à son personnel de meilleures conditions de vie et de travail ;
9. Améliorer les conditions de travail et les capacités d'intervention des services des acteurs de la justice et de la sécurité ;
10. Soutenir la création d'une direction de la police judiciaire rattachée au ministère de la Justice et assurer une formation adéquate et continue du personnel dédié à ce service ;
11. Soutenir la surveillance et les mécanismes qui assurent le respect par les acteurs de la justice des règles déontologiques régissant leurs différentes corporations ;
12. Soutenir le renforcement du système de contrôles interne et externe dans les services publics ;

13. Soutenir le renforcement des juridictions militaires en termes d'effectif, de formation et d'équipement ;
14. Soutenir la place d'une Politique de vulgarisation des textes et un mécanisme d'information et de sensibilisation des populations sur le travail de la justice ;
15. Soutenir la traduction des textes dans les langues locales et assurer leur diffusion à tous les niveaux ;
16. Soutenir la promotion d'une stratégie visant à augmenter le budget alloué au secteur de la justice en le de manière jusqu'à ce qu'il atteigne 3 à 5 % du budget d'État conformément aux recommandations de la CEDEAO ;
17. Soutenir ouvertement le principe de l'imprescriptibilité et la non-amnistie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, y compris les crimes commis contre les femmes et les mineurs ;
18. Soutenir la mobilisation des ressources en vue de la prise en charge des besoins des femmes, des mineurs et autres personnes en situation de vulnérabilité.

Groupe cible : OSC/Victimes/Media

1. Soutenir la mise en œuvre des actions concrètes de revalorisation des rôles des structures traditionnelles [justice traditionnelle, interventions des autorités locales] ;
2. Soutenir la construction de la volonté politique pour conceptualiser le champ d'action de la justice traditionnelle relatif à la justice classique ;
3. Soutenir le renforcement la synergie d'intervention entre la justice classique et la justice traditionnelle pour la mise en œuvre de la JT ;
4. Soutenir la création d'une structure de formation et d'information des acteurs de la société civile et de la sécurité sur la JT ;
5. Soutenir l'organisation des OSC dans les domaines divers à sensibiliser/informer des populations sur le travail de la justice et de la CVJR ;
6. Vulgariser largement et dans la transparence les textes [articles de lois, revues gratuites, dépliants, affiches dans les bureaux et espaces publics, etc.] sur la citoyenneté, la lutte contre la corruption et l'impunité ;
7. Soutenir et redynamiser/protéger les structures capables d'énoncer les cas de corruption ;
8. Soutenir la formation des acteurs de la société civile, les médias sur leur rôle de veille de lutte contre la corruption et de la compréhension des concepts y relatifs ;
9. Soutenir et exiger la rigueur contre les FSI et FACA fautives dans leurs interventions, le respect des standards des DH et faire appliquer les sanctions prononcées contre elles ;
10. Soutenir la moralisation le recrutement [ceux qui doivent rendre la justice] du personnel de la justice et organiser des formations continues par l'instauration d'un système d'audit international de toutes les opérations afin que les hommes de droit acquièrent la confiance des citoyens ;
11. Soutenir et renforcer la mise en œuvre de la stratégie de communication exigeant la mise sur pied de la CVJR ;

Groupe cible : OSC de femmes spécifiques/Victimes femmes/enfants

1. Soutenir la priorisation par la justice classique pour le règlement des crimes de sang et de violences sexuelles ;

2. Soutenir la prise des dispositions spécifiques pour les cas des victimes de viol [femmes, filles] et les enfants issus de ces viols [par l'État] ;
3. Soutenir l'implication des femmes et des jeunes dans toutes les étapes de la mise en œuvre de la Justice transitionnelle ;
4. Soutenir l'intensification des campagnes d'information et de sensibilisation pour les éventuelles dépositions auprès de la CPS et CVJR et faciliter la prise en charge psychologique des victimes ;
5. Soutenir la prise en compte de la dimension de la sécurité humaine dans la réforme du secteur de la sécurité [RSS] ;
6. Organiser/former les organisations de la société pour sensibiliser et informer les populations sur la JT, les missions de la CVJR et les missions de la justice ;
7. Renforcer la collaboration entre la société civile, la justice, les forces de l'ordre et de sécurité, la CVJR et les autorités [coutumières, religieuses et administratives] pour une synergie d'actions ; soutien au travail de la justice, les modes d'opération des forces de l'ordre et de sécurité ;
8. Apporter tous les soutiens nécessaires [financiers, psychologiques] aux victimes.

Pour obtenir des résultats tangibles et structurants qui consolideraient le processus de paix et d'appropriation nationale du PCJS et l'impact de la CPS, il serait possible de développer des modules spécialisés pour de la formation en matière de Justice transitionnelle pour former tous les acteurs nationaux impliqués et impactés par cette thématique pour que se développent des compétences locales, et ce, de manière durable pour favoriser la concertation, les liens avec le SNU, la MINUSMA et la CPS.

Ceci impliquerait de pouvoir rejoindre tous les acteurs et secteurs sur une base commune en matière de JT qui les unirait par une meilleure compréhension des concepts et de son application réelle dans le contexte de la RCA. Cela pourrait être obtenu par des formations spécifiques à leur domaine ou à leur rôle afin qu'ils soient outillés pour être actifs et participer aux différentes dimensions parfois complexes de la JT. Il s'agirait d'un outil de vulgarisation et simplification pour obtenir un langage commun sur cette question fondamentale. Il s'agirait donc pour le PCJS de participer à bâtir une boîte à outils nationale très complète et adaptée pour chaque thème et chaque type d'acteur, de les former et assurer le suivi de leur participation dans le processus de JT. Il s'agirait de modules de formations complètes qui pourraient ensuite être dispensées aux acteurs locaux-politiques, groupes communautaires et soutien aux victimes, autorités traditionnelles, parlementaires, acteurs politiques, gestionnaire d'État—des ministères clés, responsables de la justice---magistrats et juges, auxiliaires de justice, membres de la future CVJR, acteurs gravitant autour de la CPS, OSC, ONG, Barreau, responsable prisons, FDS, Secteur Sécurité (Police et Gendarmerie, Milices, groupes paramilitaires, etc.) et groupes locaux citoyens (y incluant groupes armés participants aux accords de stabilisation).

12 ANNEXES

12.1 ANNEXES RAPPORT

Annexe 1 : Description synthétique du PCJS

Annexe 2 : Liste des entretiens

Annexe 3 : Plan d'évaluation et Critères d'évaluation et questionnaires

Annexe 4 : Documents pour évaluation PCJS

Annexe 5 : Tableau résultats et produits Centrafrique PCJS 2015-2017

Annexe5-A : Sommaires des entretiens avec les intervenants et recommandations en découlant

Annexe 6 : Budget Consolidé PCJS

Annexe 7 : Cost Norms and Local inclusion of experts and resources

Annexe 8 : Capacity development_Conceptual Diagram

Annexe 9 : AWP and Quarterly Planning Templates

Annexe 10 : Codification Approach and Methodology

Annexe 11 : Graphiques_Chaine_Penale (RCA)

Annexe 12 : Texte Processus et Cheminement de la Chaine Pénale RCA

Annexe 13 : Performance Measurement Overview

12.2 ANNEXE GAR :

Annexe GAR 1 : Logical Model LM

Annexe GAR 2 : Work Breakdown Structure [WBS]

Annexe GAR 2A: Full-Work Breakdown Structure [WBS]

Annexe GAR 3: Performance Measuring Framework [PMF]

Annexe GAR 4 : WBS Activity Reporting Template

Annexe GAR 5-01: Survey of needs to build capacity

Annexe GAR 5-02: Survey of needs to build activities

Annexe GAR 6: Activity Planning and reporting templates

Annexe GAR 7: Pre-and post review of users in activities conducted

Annexe GAR 8: Reporting Ccuyle mapping and framework

Annexe GAR 9: Knowledge Management and Communication Strategy