



Le Centre pour la  
gouvernance du secteur  
de la sécurité, Genève



# **Evaluation finale 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**

---

*Rapport final*

31.08.2021

## Table des matières

Acronymes et abréviations .....	3
Résumé.....	6
But et méthodologie .....	9
Objectifs de l'évaluation .....	9
Description du projet.....	9
Méthodologie.....	11
Cadrage .....	12
Collecte des données .....	12
Cadre d'analyse.....	13
Limites .....	13
Résultats de l'évaluation.....	14
Pertinence.....	14
Conformité aux priorités nationales et du SNU .....	14
Besoin des bénéficiaires.....	15
Pertinence des approches.....	16
Adaptation au contexte .....	20
Prise en compte du genre .....	21
Suivi-évaluation.....	21
Dispositif de gouvernance .....	22
Mécanisme de suivi .....	23
Gestion des risques .....	25
Efficacité.....	25
Réalisation des résultats .....	27
Qualité des activités réalisées.....	60
Sensibilité au genre.....	62
Efficience et cohérence .....	63
Gestion du projet .....	63
Cohérence du projet .....	67
Communication .....	72
Durabilité .....	72

Dynamique positive .....	73
Conclusion.....	78
Recommandations .....	81
Pertinence.....	81
Suivi évaluation .....	81
Efficacité.....	82
Efficience et cohérence.....	83
Durabilité .....	84
Annexe 1. Liste des entretiens.....	85
Annexe 2. Termes de référence de l'évaluation .....	88
Annexe 3. Note de cadrage .....	89
Annexe 4. Matrice des commentaires.....	90

## Acronymes et abréviations

<b>ACAT</b>	Action des chrétiens pour l'abolition de la torture
<b>AFJC</b>	Association des femmes juristes de Centrafrique
<b>AFPE</b>	Association des Femmes pour la Promotion de l'Entreprenariat
<b>AOJ</b>	Agent de l'Ordre Judiciaire
<b>ASF</b>	Avocats sans frontière
<b>BCPR</b>	Bureau for Crisis Prevention and Recovery
<b>BINUCA</b>	Bureau Intégré de l'Organisation des Nations Unies en Centrafrique
<b>CA</b>	Cour d'appel
<b>CAD-OCDE</b>	Comité d'aide au développement - Organisation de coopération et de développement économiques
<b>CCC</b>	Centre de Coordination et de Commandement
<b>CCS</b>	Comité de coordination et de suivi
<b>CEMAC</b>	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
<b>CLA</b>	<i>Community Liaison Assistant</i>
<b>CLS</b>	Comités locaux de sécurité
<b>CNDHLF</b> ou <b>CNDH</b>	Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
<b>COC</b>	Centre Opérationnel Commun
<b>CPS</b>	Cour Pénale Spéciale
<b>CSU</b>	Conseil de Sécurité Urbaine
<b>CTMR</b>	Comité technique mixte de recrutement
<b>CTP</b>	Conseiller Technique Principal
<b>CVJRR</b>	Commission Vérité, Justice, Réconciliation et Réparation
<b>DCAF</b>	Centre genevois pour la gouvernance du secteur de la sécurité
<b>DDR</b>	Désarmement, démobilisation et réintégration
<b>DG</b>	Direction générale
<b>DGO</b>	Direction générale des opérations
<b>DIM</b>	<i>Direct implementation mechanism</i>
<b>DPO</b>	Département des opérations de paix des Nations Unies
<b>ENAM</b>	Ecole nationale administration et de la magistrature
<b>EUAM RCA</b>	Mission de conseil de l'UE en République centrafricaine
<b>FACA</b>	Forces armées centrafricaines
<b>FSI</b>	Forces de Sécurité Intérieure
<b>GFP</b>	<i>Global Focal Point</i>
<b>HCDH</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
<b>HHI</b>	<i>Harvard Humanitarian Initiative</i>
<b>HRDDP</b>	<i>Human Rights Due Diligence Policy</i> (en français : Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes)
<b>INL</b>	<i>Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs</i>
<b>ISSAT</b>	Equipe internationale de conseil au secteur de la sécurité
<b>JCS</b>	Justice and Corrections Services
<b>LCDH</b>	Ligue Centrafricaine des Droits de l'Homme
<b>MARC</b>	Modes alternatifs de résolution des conflits
<b>MDTF</b>	<i>Multi-Donor Trust Fund</i>

<b>MINUSCA</b>	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine
<b>MISPAT</b>	Ministère de l'Intérieur, de la sécurité publique et de l'administration territoriale
<b>MISP</b>	Ministère de l'Intérieur chargé de la Sécurité Publique
<b>MMA</b>	<i>Mentoring, monitoring et advisory</i>
<b>MJDH</b>	Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
<b>OCRB</b>	Office Central de Répression du Banditisme
<b>ODD</b>	Objectifs de Développement Durable
<b>ONG</b>	Organisation non-gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OPJ</b>	Officier de police judiciaire
<b>OSC</b>	Organisation de la société civile
<b>PBF</b>	<i>Peacebuilding Fund</i>
<b>PC</b> ou <b>PCJS</b>	Projet conjoint d'appui à la lutte contre les violations des droits de l'homme et à la relance de la justice en Centrafrique (2014-2019)
<b>PGRR-FSI</b>	Plan global de redimensionnement et de redéploiement des FSI
<b>PMPP-MC</b>	Politique ministérielle de police de proximité modèle centrafricain
<b>PNS</b>	Politique nationale de sécurité
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PRCD</b>	Plan de renforcement des capacités et de développement des forces de sécurité intérieure 2016-2020
<b>PRED</b>	Projet de Renforcement de l'Etat de droit
<b>PRODOC</b>	Document de projet
<b>PSJ</b>	Politique sectorielle justice
<b>PTA</b>	Plan de travail annuel
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>RCA</b>	République Centrafricaine
<b>RCPCA</b>	Plan national de relèvement et de consolidation de la paix
<b>REJESSEP</b>	Projet UE de Réhabilitation des secteurs de la justice et de la police
<b>RH</b>	Ressources humaines
<b>RN</b>	Réconciliation nationale
<b>ROAR</b>	<i>Results-oriented Annual Reporting</i>
<b>RoL</b>	Etat de droit
<b>RONGDH</b>	Réseau des ONG des Droits de l'Homme en RCA
<b>RSS</b>	Réforme du secteur de la sécurité
<b>SAM</b>	<i>United Nations Strategic Assessment Mission</i>
<b>SISJ</b>	Système d'Information Statistique de la Justice
<b>SMART</b>	Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste, Temporellement défini
<b>SNU</b>	Système des Nations Unies
<b>SRI</b>	Section de Recherche et d'Investigation
<b>TGI</b>	Tribunal de grande instance
<b>ToC</b>	Théorie du changement
<b>ToE</b>	<i>Team of Experts</i>
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UMGP</b>	Unité mixte de gestion des projets
<b>UMIRR</b>	Unité Mixte d'intervention Rapide de répression

<b>UNDAF +</b>	Plan Cadre des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix et de l'Aide au Développement de la République Centrafricaine
<b>UNPOL</b>	Composante police des Nations Unies
<b>USAF</b>	Unité Spéciale Anti-Fraude
<b>UTM</b>	Mesures Temporaires d'Urgences
<b>VSBG</b>	Violence sexuelle basée sur le genre
<b>VSX</b>	Violences sexuelles

## Résumé

En substance, le Projet conjoint Programme des Nations Unies au développement (PNUD) - Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) -ONU Femmes « justice et sécurité » (2014-2019) constitue une réussite à bien des égards. Pour la grande majorité des bénéficiaires, il a permis de « relancer la machine » dans une période où les systèmes judiciaires et de sécurité étaient en passe de s'effondrer en République centrafricaine. Dans un contexte politique et sécuritaire précaire, le PC a réussi à naviguer pour obtenir des succès importants en termes de réforme et de relance des services publics de la sécurité et de la justice.

### *Pertinence*

Le projet s'avère incontestablement pertinent. Il a su répondre aux besoins face à l'urgence du risque d'effondrement de l'Etat notamment grâce au recours à une approche conjointe des Nations Unies. Le PNUD, la MINUSCA et ONU Femmes ont joint leurs efforts en soutien aux autorités nationales. Conforme aux priorités centrafricaines lors de son élaboration, le projet a su le demeurer lors de sa mise en œuvre grâce à sa flexibilité et son adaptabilité au contexte évolutif.

Justifié par le contexte de mise en œuvre par un certain nombre d'interlocuteurs, le Projet Conjoint (PC) s'est majoritairement focalisé sur un soutien institutionnel et un appui au lancement de réformes structurelles, au détriment d'approches davantage communautaires. Il a par ailleurs souffert d'un dispositif de gestion sous-dimensionné au regard de ses ambitions mettant l'équipe sous pression et expliquant en partie une rotation de personnel et des vacances de postes importants.

### *Suivi-évaluation*

Le critère de suivi-évaluation n'a pas été pleinement rencontré lors de la première phase du projet. Si les dispositifs de gouvernance ont été mis en place (comité technique, comité de pilotage), ils n'ont pas joué leur rôle d'appropriation par la partie nationale et de pilotage stratégique de l'intervention. Les mécanismes de suivi (rapport, matrice des résultats, gestion de risque) ont été complétés de manière assez mécanique sans répondre aux fonctions essentielles d'un dispositif de suivi-évaluation à savoir le pilotage, la redevabilité et l'apprentissage. La mission d'évaluation pense que cette faiblesse est la conséquence directe du manque de ressources humaines au sein du projet, de la rotation fréquentes des ressources humaines et de l'absence d'un poste dédié au suivi-évaluation.

Il faut cependant souligner que le PC, dans sa gestion des risques, a utilisé la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'Organisation des Nations-Unies (ONU) à des forces de sécurité non onusiennes, ci-après appelée HRDDP, et les mécanismes de vetting dans tous ses appuis au recrutement. La mise en œuvre effective de ces processus a fait l'objet d'un excellent suivi du PC. Cela constitue, sans conteste, une excellente pratique qui a été reconnue par l'ensemble des personnes interrogées.

### *Efficacité*

Dans son ensemble le projet a été efficace et a réalisé la majorité des activités planifiées comme le démontre le cadre de résultats et les indicateurs. Dans certains cas, les résultats obtenus par les activités ont contribué à de véritables changements (Politique Sectorielle Justice, sessions criminelles, recrutement et formation des force de sécurité intérieure et des agents pénitentiaires, ...). Ces réalisations ont été, en règle générale, appréciées positivement par les partenaires étatiques, la société civile et les bénéficiaires finaux. Les principaux facteurs de succès sont :

- L'existence d'une expertise technique mise à disposition par l'ensemble des parties prenantes du PC ;
- Une relation de confiance avec les partenaires nationaux ;
- Une montée en puissance de l'organisation du PC au fur et à mesure des années avec une période de stabilisation depuis 2018.

Pour certaines activités la mission d'évaluation n'a pas réussi à documenter la contribution à des résultats de développement. Il y a des facteurs internes et des facteurs externes qui ont limité l'efficacité du PC :

- Les facteurs externes :
  - Le contexte sécuritaire instable qui a nécessité de revoir fréquemment les planifications en fonction et qui a également justifié le besoin de saisir les opportunités lorsqu'elles se sont présentées. Ces fenêtres d'opportunités peuvent prendre l'apparence d'un saupoudrage lorsque les circonstances n'ont pas permis la poursuite dudit engagement ;
  - Les capacités locales limitées (architectes, entrepreneurs locaux, Organisation de la Société Civile (OSC), experts nationaux y compris le personnel des ministères...);
  - L'appropriation et la volonté politique des autorités centrafricaines dans la mise en œuvre d'une réforme effective du secteur de la justice et de la sécurité.
- Les facteurs internes :
  - Règles et procédures du PNUD en termes de passation de marché (appui au OSC et infrastructures) ;
  - Difficultés dans la mobilisation d'expertise adéquate et suffisante - recrutement et rétention du personnel (staff et consultants) ;
  - Des processus d'appropriation de la partie nationale encore insuffisamment intégrés (planification et évaluation conjointe, transparence budgétaire, mécanisme de gouvernance effectif).

### *Efficiences et cohérence*

Globalement, le projet a fait preuve d'une certaine efficacité et particulièrement dans son caractère conjoint. Comme démontré dans le chapitre sur l'efficacité, de nombreux résultats ont été obtenus par la mise en commun des expertises et des savoir-faire de tous les partenaires. Sans être exhaustif, on peut citer : la formulation des politiques sectorielles ; la tenue des sessions criminelles ; les

sondages de perception sur la justice, la paix et la sécurité ; le renforcement des écoles de formation (Ecole Nationale de l'Administration et de la Magistrature (ENAM), école de police, école de la gendarmerie) ; le renouvellement des effectifs des Forces de Sécurité Intérieure (FSI) et leur déploiement ; le recrutement de nouveaux agents pénitentiaires et leur déploiement.

Le caractère conjoint a également plusieurs fois contribué à la réalisation du mandat de la MINUSCA et permis d'étendre la sphère de contrôle et d'influence des interventions du PNUD (mise en place de la CPS, appui à l'élaboration de la PSJ, recrutement et formation des FSI). La collaboration s'est inscrite dans une dynamique plus large que celle de la RCA et qui a intégré les sièges à New-York (NY) dans le cadre du Global Focal Point « Rule of Law » (GFP « RoL »). Cette collaboration n'est pas sans faille et a engendré certaines frictions sur le terrain au regard des mandats, des modalités d'exécution et des individus qui composent chaque institution. Le PC a été confronté à un grand défi concernant le niveau élevé de rotation des ressources humaines au sein de l'équipe de gestion du PNUD. Cela a eu impact non négligeable sur l'efficacité et la cohérence du projet en termes de continuité (développement de la collaboration et de la confiance avec les partenaires du projet, poursuite des activités).

### *Durabilité*

Il est difficile de parler de durabilité dans le cadre d'un projet dont la mission principale était le « redémarrage de la machine » étatique dans un contexte où la sécurité est précaire. Il ressort cependant des éléments qui tendent à la durabilité quand d'autres sont des facteurs limitants.

Les besoins sont importants et les opportunités doivent être saisies lorsqu'elles se présentent et ceci particulièrement dans un contexte de maintien de la paix. Il demeure cependant important de limiter dans la mesure du possible ce qui ressemble à du saupoudrage et de poursuivre les activités jusqu'à l'atteinte de résultats. Le contexte d'intervention renforce la nécessité d'une vision stratégique, d'une théorie du changement revue régulièrement permettant des choix raisonnés. Renforcer l'appropriation nationale en investissant encore davantage dans celle-ci et s'assurer d'une participation grandissante de la population sont d'autres facteurs qui auraient permis de tendre vers davantage de durabilité.

En revanche, les soutiens visant le pilotage institutionnel et l'inscription du soutien dans le temps sont encourageants. Les premiers, au-delà de permettre la définition d'une feuille de route nationale ont permis d'améliorer la coordination des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) intervenants en soutien aux autorités centrafricaines. Conscients des besoins, les Nations Unies ont fait le choix d'un soutien sur le long terme avec un modèle hybride maintien de la paix-développement qui se poursuit désormais dans une deuxième phase. Le nouveau projet conjoint bénéficie par ailleurs déjà d'enseignements tirés de la phase 1.

## But et méthodologie

### Objectifs de l'évaluation

L'Equipe internationale de conseil au secteur de la sécurité (ISSAT) du Centre genevois pour la gouvernance du secteur de la sécurité (DCAF) appuie le *Global Programme on Strengthening the Rule of Law and Human Rights for Sustaining Peace and Fostering Development* du PNUD à travers le développement d'une série d'évaluations visant à construire une base de connaissances factuelles sur des activités mises en œuvre avec le soutien du Programme Global et, plus généralement, dans le cadre des interventions du PNUD dans le domaine de l'État de droit. L'évaluation 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 (2014-2019), autrement appelé PCJS ou PC dans ce rapport, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de ce partenariat, dont elle constitue la septième de la série.

Suivant les termes de référence de l'évaluation finale du PCJS, mis en œuvre par le Programme des Nations Unies pour le Développement, la MINUSCA et ONU Femmes entre 2014 et 2019, cette évaluation globale a pour objectifs de :

- porter une appréciation rigoureuse et objective sur l'efficacité, l'efficience, et la durabilité des résultats du Projet Conjoint, prenant en compte le contexte politique de la République centrafricaine (RCA) ;
- déterminer la mesure dans laquelle la stratégie du Projet Conjoint reste validée ;
- apprécier les contributions du Projet Conjoint aux aspects transversaux pertinents tels que l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et les respects des droits humains ;
- analyser les atouts et les contraintes ayant jalonné la mise en œuvre du Projet Conjoint ;
- identifier les bonnes pratiques et les leçons à tirer, notamment en matière de programmation et projet pour renforcer l'Etat de droit dans les Etats fragiles et affectés par les conflits armés ;
- formuler des recommandations et proposer des orientations claires pour la mise en œuvre du nouveau Projet PNUD - MINUSCA en appui à l'Etat de droit ;
- tirer des leçons et meilleures pratiques de la programmation conjointe en RCA pour en informer le Programme Global du PNUD sur l'Etat de droit et la Paix Soutenable.

### Description du projet

L'objectif général du Projet Conjoint visait à : « Contribuer à restaurer l'Etat de droit et la cohésion sociale et soutenir le processus de réconciliation nationale en vue de construire une paix durable. »

Il se déclinait en cinq résultats :

- 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 ;

- 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 ;
- la police et la gendarmerie fournissent progressivement des services de protection dans les sites sensibles ;
- le monitoring des cas de violences basées sur le genre et le sexe est effectué et les victimes de VSBG reçoivent une assistance ;
- les conflits et l'insécurité dans les sites sensibles d'intervention sont progressivement gérés à travers des mécanismes de protection des droits et modes communautaires de règlement de litiges.

Le PCJS a été mis en œuvre selon la modalité d'exécution directe (DIM) sous la responsabilité du PNUD pour la gestion des ressources financières, matérielles et humaines du projet, en partenariat avec la MINUSCA et ONUFEMMES pour le suivi des résultats, la planification et l'atteinte des résultats de juillet 2014 à décembre 2019.

Sur proposition du Comité Technique (décembre 2016) validée par décision du Comité de pilotage 2017, le projet qui devait se clôturer en juillet 2017 a été étendu jusqu'en septembre 2019, puis décembre 2019. Cette décision est justifiée par un démarrage effectif tardif en 2015 ainsi que des défis liés notamment aux délais d'accès aux fournitures et services dans le pays ainsi qu'à la situation sécuritaire encore précaire dans les zones d'intervention<sup>1</sup>.

Le document de projet (PRODOC) prévoyait cette possibilité d'extension au-delà des 36 mois initiaux suivant l'évaluation de la première phase et la disponibilité des ressources.

Le projet a bénéficié de financements multiples. Le bailleur principal était le gouvernement américain au travers du *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL), suivi du PNUD<sup>2</sup> et du Danemark. Les contributions des différents partenaires techniques et financiers (PTF) se répartissent comme suit :

**Tableau 1 : Répartition budget par bailleur**

Contributeur <sup>3</sup>	Montants (USD)
INL	\$ 18.302.040
PNUD	\$ 4.484.726
Danemark	\$ 1.797.780
Japon/TOE	\$ 818.550
HCR	\$ 128.000
ONU Femmes	\$ 100.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 25.631.096</b>

<sup>1</sup> Voir rapport Comité de pilotage, février 2017.

<sup>2</sup> Il s'agit des fonds TRAC et des fonds octroyés par BPPS.

<sup>3</sup> Chiffres présentés lors du comité de pilotage de clôture du PCJS.

## Méthodologie

Les informations collectées ainsi que les analyses produites sont structurées conformément aux critères du CAD-OCDE, repris et développés par le Guide de la Planification, du suivi et de l'évaluation axée sur les résultats du développement du PNUD. L'ensemble des questions listées dans les termes de référence ont traitées par l'évaluation, ajustées de manière à concentrer l'exercice sur les objectifs clefs énoncées par le Guide d'évaluation du PNUD<sup>4</sup> :

- Les progrès pour réaliser l'effet, y compris les effets non désirés des activités liées à cet effet ;
- Les facteurs contribuant aux effets ;
- La contribution que le PNUD, la MINUSCA et ONU Femmes ont apportée aux résultats ;
- L'efficacité de la stratégie de partenariat pour réaliser les effets.

L'évaluation a été réalisée par :

- Ladislav de Coster, consultant justice, membre du roster ISSAT
- Isabelle Dutour, conseiller RSS, DCAF-ISSAT
- Gervais Voyemacoa, consultant national, justice
- Thierry Bangui, consultant national, sécurité.

La méthodologie utilisée s'est voulue flexible afin de permettre aux examinateurs de s'adapter à l'évolution des conditions sanitaires et sécuritaires sur place. Elle a pris en considération les consignes de sécurité adaptées au contexte tant du PNUD que du DCAF et a privilégié les méthodes d'évaluations limitant les contacts, telles qu'une revue documentaire préliminaire étendue, la collaboration avec deux consultants nationaux et des réunions et entretiens virtuels. La méthodologie retenue s'est déroulée en quatre phases :

- La première phase centrée sur la collecte et l'analyse des données à distance basée sur la documentation disponible qui a conduit à la remise d'une note de cadrage.
- La deuxième phase concentrée sur des entretiens avec l'équipe de mise en œuvre et de suivi du programme, les parties prenantes internationales disponibles et les parties prenantes locales menés par l'équipe internationale virtuellement ou les consultants internationaux en présentiel.
- La troisième phase marquée par la remise d'un rapport préliminaire.
- La remise du rapport final sur base de la tenue d'entretiens supplémentaires et la revue des commentaires reçus.

L'équipe d'évaluation a fait usage des approches méthodologiques suivantes permettant la collecte de données qualitatives et quantitatives :

- Un examen documentaire de tous les documents pertinents

---

<sup>4</sup> P. 134

- Des entretiens semi-structurés avec les principales parties prenantes, notamment certains ministères, membres de la communauté des bailleurs, les représentants des organisations de la société civile et les partenaires d'exécution.
- Des enquêtes et questionnaires impliquant notamment des participants aux Projet Conjoint et des enquêtes ou questionnaires auprès d'autres parties prenantes au niveau stratégique et programmatique.

L'équipe d'évaluateurs d'ISSAT a fait en sorte que les voix, les opinions et les informations fournies par les institutions, les organisations et les personnes ciblées par le Projet Conjoint soient prises en compte sous le couvert du principe de confidentialité.

La méthodologie détaillée a été intégrée dans les termes de référence de l'évaluation validée par le PNUD le 10 août 2020.

## **Cadrage**

Au début de l'évaluation à la suite d'une première revue documentaire et d'un entretien avec le groupe de référence, la mission d'évaluation a développé dans une note de cadrage discutée avec le PNUD en janvier 2021. Elle visait à détailler la compréhension de l'équipe d'évaluation de la théorie du changement (ToC) du projet évalué. Ce rapport initial a également créé l'opportunité de : 1) vérifier que le PNUD et les évaluateurs partagent la même compréhension de l'évaluation et ; 2) lancer la discussion sur les pistes initiales de réflexion tout en clarifiant d'éventuels malentendus avant la poursuite des travaux. En annexe de la note de cadrage, des outils de collecte de données ont été élaborés avec une matrice spécifique pour les entretiens conduits par l'équipe d'évaluateurs centrafricains.

## **Collecte des données**

La collecte des données a consisté en des entretiens et une revue exhaustive des documents mis à disposition par le PC. Une équipe internationale a conduit des entretiens téléphoniques et en ligne avec les acteurs de mises en œuvre et les PTF. L'ensemble des constats ont été complétés par une équipe nationale qui a rencontré les bénéficiaires des activités et les représentants de la partie nationale. Au total, ce sont 83 personnes qui ont été rencontrées par l'équipe d'évaluation.

L'échantillonnage a été réalisé en consultation avec le PNUD sur la base des critères suivants :

- Couverture des activités (justice, sécurité, volet communautaire) ;
- Diversité des interlocuteurs (société civile, gendarmerie, police, magistrats, avocats, PTF, Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme (MJDH) et Ministère de l'Intérieur chargé de la sécurité publique, bénéficiaires) ;
- Diversité opérationnelle (observateurs, niveau stratégique, niveau opérationnel) ;
- Qualité (acteurs réputés pour leur expertise et leurs interventions dans le secteur) ;
- Historique (acteurs en fonction lors de la mise en œuvre du PC).

Seules les informations qui ont pu être triangulées figurent dans ce rapport. Priorité a été donnée aux informations orales corroborées par des preuves documentaires. Lorsqu'aucune preuve

documentaire n'existait, seules les informations corroborées par un minimum de trois sources orales différentes ont été retenues.

### **Cadre d'analyse**

Sur base des entretiens et de la revue documentaire, une première analyse du projet a eu lieu à travers la méthodologie du *outcome harvesting*<sup>5</sup>. Elle s'est vue complétée par une réflexion SWOT réalisée par l'équipe d'évaluation. Cet outil d'analyse stratégique combine l'étude des forces et des faiblesses d'un projet avec celle des opportunités et des menaces de son environnement, afin d'aider à la réalisation d'une évaluation.

Sur base de ces outils, la mission d'évaluation a analysé toutes les informations collectées afin de les recouper et de rédiger des constatations objectives et justifiées sous chaque critère d'évaluation.

### **Limites**

La présente évaluation et les appréciations qu'elle présente sont limitées par plusieurs facteurs exogènes et endogènes à l'exercice d'évaluation.

- Le PC a connu une importante rotation du personnel international créant, de fait, une dispersion des données. A défaut d'un mécanisme de capitalisation documentaire, il a été difficile d'avoir une vue globale et précise des stratégies, des décisions et des activités du PC pendant sa durée de mise en œuvre. L'équipe d'évaluation a essayé de recueillir des informations auprès de tous les anciens cadres sans toutefois avoir pu être complètement exhaustif.
- La pandémie de la COVID-19, les restrictions de déplacement et la quarantaine imposée à Bangui, ont empêché l'équipe internationale d'évaluation à déployer en RCA. A la situation sanitaire est venue se greffer la dégradation de la situation sécuritaire, y compris à Bangui, lors de la période électorale. Une partie de la collecte s'est faite par des entretiens téléphoniques ou en ligne limitant la fluidité des entretiens et la confiance créée entre l'évaluateur et ses interlocuteurs nécessaire pour une collecte de données fiables. Afin de ne pas exclure des personnes n'ayant pas accès à la technologie, une équipe de deux enquêteurs nationaux a rencontré en RCA les bénéficiaires directs et indirects du PC. Cette approche de deux équipes distinctes a limité le degré d'analyse des relations causales entre produit, effet et impact.
- Le contexte sécuritaire en RCA n'a pas été favorable au déplacement des consultants nationaux dans les localités couvertes par le PC.
- Les indicateurs définis dans le cadre de résultats étaient essentiellement portés sur la réalisation des activités (niveau des extrants) et n'étaient pas en mesure de documenter

---

<sup>5</sup> Le concept central de l'outcome harvesting repose sur la définition d'*outcome* en tant que changement observable dans le comportement d'individus, groupes, communautés, organisations ou institutions. La démarche de l'Outcome Harvesting n'est pas de confronter une projection à sa réalisation (résultats attendus vs résultats atteints) mais de démarrer par le recensement des changements effectifs puis de déterminer si et comment l'intervention a pu contribuer à cette nouvelle situation. Voir <http://outcomeharvesting.net/welcome/>

des changements. L'évaluation ne s'est donc pas basée sur le cadre de résultat pour évaluer le projet mais a préféré chercher à documenter spécifiquement par une collecte rigoureuse des données, l'atteinte ou non des résultats et des objectifs.

- Afin d'atteindre ses résultats, le PC a été complété par deux projets financés par le PBF en 2017 et 2019. Ils ont été mis en œuvre par l'unité de gestion du PC dans une approche de portefeuille. Cependant les mécanismes de reportage étaient distincts. Cette approche hybride a eu des conséquences sur le périmètre d'évaluation. L'équipe d'évaluation a décidé de se concentrer exclusivement sur les activités réalisées dans le cadre du PC mais a pris en compte la complémentarité des actions des deux projets PBF dans l'atteinte des résultats.
- L'évaluation a porté exclusivement sur les activités réalisées entre 2014 et 2019 dans le cadre du PC. Pour autant, à partir de 2020, une seconde phase du PC a été mise en œuvre créant quelques fois des confusions auprès des personnes rencontrées. Dans le cadre du rapport, la mission d'évaluation a essayé de faire référence aux évolutions observées durant la seconde phase.

## Résultats de l'évaluation

### Pertinence

Le projet s'avère incontestablement pertinent. Il a su répondre aux besoins face à l'urgence du risque d'effondrement de l'Etat notamment grâce au recours à une approche conjointe des Nations Unies. Le PNUD, la MINUSCA et ONU Femmes ont joint leurs efforts en soutien aux autorités nationales. Conforme aux priorités centrafricaines lors de son élaboration, le projet a su le demeurer lors de sa mise en œuvre grâce à sa flexibilité et son adaptabilité au contexte évolutif.

Justifié par le contexte de mise en œuvre par un certain nombre d'interlocuteurs, le Projet Conjoint s'est majoritairement focalisé sur un soutien institutionnel et un appui au lancement de réformes structurelles, au détriment d'approches davantage communautaires. Il a par ailleurs souffert d'un dispositif de gestion sous-dimensionné au regard de ses ambitions mettant l'équipe sous pression et expliquant en partie une rotation de personnel et des vacances de postes importants.

Si à la sortie de la crise sociopolitique et militaire marquée par de graves violations des droits humains, la pertinence d'un tel projet en RCA est indéniable, l'approche retenue n'est pas sans soulever certaines questions.

### Conformité aux priorités nationales et du SNU

Le projet est sans conteste conforme aux différentes planifications stratégiques de la RCA au moment de la formulation et pendant sa mise en œuvre. Il s'inscrit ainsi dans la poursuite des actions

en matière de réforme judiciaire de 2007 (États généraux de la Justice) et de 2010 (plan de réforme) et sécuritaire (processus de 2008). Il est largement intégré dans l'optique de l'Orientation Stratégique 1 « restauration de la sécurité, de la paix et renforcement de la gouvernance et de l'état de droit » telle que définie par le Programme d'Urgence pour le Relèvement Durable de la République Centrafricaine de juillet 2014 ainsi que dans le pilier 1 du Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix 2017-2021 (RCPCA).

Il s'aligne sur la planification du système des Nations-Unies : l'axe Prioritaire 1 « Consolidation de la paix, Renforcement de la bonne gouvernance, de la sécurité et de l'État de droit » du Plan Cadre des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix et l'Aide au Développement de la République Centrafricaine (UNDAF+) de 2013 - 2018 et le mandat de la MINUSCA, y compris les Mesures Temporaires d'Urgences des Nations Unies (UTM)<sup>6</sup>.

Le projet est par ailleurs en cohérence avec les divers cadres de réforme qu'il a lui-même soutenu : le Plan de développement des FSI, la Stratégie RSS, Politique sectorielle justice, etc.

Au-delà, le projet s'inscrit dans le contexte plus large de réforme des Nations Unies et notamment de la création du Global Focal Point (GFP pour l'Etat de droit)<sup>7</sup>. Le GFP vise la fourniture d'un soutien plus efficace dans les situations de conflit et de crise à travers une approche intégrée « dimension politique et développement » qui se concrétise par une collaboration du Département des opérations de paix des Nations Unies (DPO) et du PNUD en partenariat avec le HCR, UNODC, ONU Femmes et le HCDH. Le projet illustre et contribue à cet objectif du « one-UN ».

### **Besoin des bénéficiaires**

La genèse du projet traduit à elle-seule la capacité d'adaptation du système des Nations-Unies afin de répondre aux besoins des parties prenantes. A partir de 2011, une série de consultations s'inscrivant dans le cadre du renouvellement du Projet de Renforcement de l'Etat de droit dit PRED (2008 - 2012) mis en œuvre par le PNUD a lieu à Bangui. Ces consultations aboutissent à l'élaboration d'un diagnostic de la chaîne pénale officiellement validé par l'ensemble des acteurs nationaux<sup>8</sup>. Sur base de celui-ci et d'une analyse critique des soutiens antérieurs mettant en exergue une balance défavorable « risques pris/résultats atteints », un projet PRED 2 est rédigé en 2012 avec la particularité de marquer un tournant d'un soutien jusque-là très institutionnel du PNUD (et du BINUCA) vers une approche qui se veut davantage centrée sur les droits humains (soutien vers et aux populations). Cependant, décembre 2012 marque l'entrée de la Seleka à Bangui menant au renversement de l'ordre constitutionnel en mars 2013.

Le contexte ayant drastiquement changé, le PRED 2 initialement préparé ne saurait répondre aux besoins prioritaires de la RCA de 2013. Une mission technique d'évaluation (*United Nations Strategic Assessment Mission (SAM)*) est menée en octobre - novembre 2013 en RCA. Un soutien

---

<sup>6</sup> Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies suivantes : 2149 (2014), 2217 (2015), 2281 (2016), 2301 (2016), 2387 (2017), 2448 (2018) et 2449 (2019).

<sup>7</sup> Policy Committee Decision No. 2012/13 on rule of law arrangements

<sup>8</sup> Tableau chaîne pénale, PNUD, septembre 2011.

institutionnel est jugé indispensable face au risque d'effondrement de l'Etat. S'ensuivront deux projets que l'on pourrait qualifier d'urgence : un premier projet du PNUD dit « Projet d'urgence d'appui à la réactivation de la chaîne pénale à Bangui (Mars - juillet 2014) » et un second projet « d'Appui au paiement des salaires de la Police et de la Gendarmerie de la République Centrafricaine (Mai 2014 - 30 Avril 2015) » financé par PBF et mis en œuvre par le PNUD. Dans la continuité, une note de concept du Global Focal Point on Rule of Law<sup>9</sup> de mars 2014 dessine les contours de ce que pourrait être l'approche conjointe des Nations Unies en matière de soutien à l'Etat de droit et, ce faisant, dessine les contours potentiels du futur Projet Conjoint<sup>10</sup>.

Dans sa rédaction, le PRODOC, signé en juillet 2014, reflète ce cheminement. Il en résulte un projet marqué par :

- 1) deux axes d'intervention : (i) L'appui institutionnel en vue de renforcer les capacités de la chaîne pénale pour donner une réponse appropriée aux multiples violations des droits humains ; (ii) L'appui communautaire en vue de renforcer la sécurité et la protection des communautés<sup>11</sup>.
- 2) deux échelles temporelles d'intervention : des mesures d'urgences (court terme)<sup>12</sup> et des réformes structurantes (moyen-long terme)<sup>13</sup>.

### **Pertinence des approches**

La formulation du projet révèle le développement d'une approche majoritairement top-down de renforcement de l'Etat de droit, ce qui constitue un paradigme ancien de la coopération internationale<sup>14</sup>. En effet, les quatre premiers axes se concentrent sur le renforcement des institutions étatiques avec un accent particulier sur des soutiens de type formation, équipement et infrastructure communément qualifiés de « train & equip ». Il n'existe qu'un axe qui privilégie une approche par la base. Le citoyen n'a donc pas été suffisamment envisagé comme un moyen d'influencer le système dans une logique de renforcement de l'Etat de droit. Par ailleurs, ce dernier axe semble artificiel et déconnecté des autres, rendant encore plus hypothétique la rencontre entre l'offre et la demande de service public.

---

<sup>9</sup> Concept Note for a Joint Approach to Support to Justice, Police and Corrections in Central African Republic, Global Focal Point on Rule of Law, March 2014.

<sup>10</sup> La problématique du risque transparaît. Ainsi dans le cadre du Projet d'appui au paiement des salaires de la police et de la gendarmerie en RCA, une Evaluation de l'implication des cadres de la police et de la gendarmerie dans des violations graves des Droits de l'Homme (PNUD-MINUSCA Droits de l'homme en partenariat avec le MISPAT) a été réalisée en septembre 2016.

<sup>11</sup> Importance de retenir une approche basée sur les communautés mise en avant tant dans le rapport de la TAM que la note conceptuelle du GFP.

<sup>12</sup> On peut sans être exhaustif citer : la réhabilitation des infrastructures, des formations urgentes, la relance des sessions criminelles auprès des Cours d'Appel.

<sup>13</sup> Il s'agit principalement des actions portant sur le développement du cadre légal (Loi sur l'aide légale, XXX) et des documents de planifications stratégiques sectorielles (Plan d'urgence, PSJ, Plan de renforcement des FSI, Plan de redimensionnement et de redéploiement des FSI). On ajoutera cependant le travail de recensement et de vérification des FSI ou encore le soutien aux inspections.

<sup>14</sup> Carothers, 2003

La RSS implique deux plans : le premier sur l'effectivité inclut des réformes visant à renforcer les capacités organisationnelles et managériales des institutions de sécurité et de justice et à améliorer la coopération entre les fournisseurs de services de sécurité et de justice ; le second sur la redevabilité implique la mise en place de freins et contrepoids pour évaluer si les acteurs de la sécurité et de la justice respectent les lois et les politiques en vigueur et prévoient des sanctions en cas de conduite abusive. Un secteur de la justice et de la sécurité efficace et bien équipé pourrait, par exemple, être un obstacle à la paix et au développement à long terme s'il devait utiliser ses compétences et ses capacités à opprimer les citoyens ou à violer leurs droits fondamentaux.

Si l'approche top-down focalisée sur l'effectivité était indispensable dans la phase initiale du projet qui, pour mémoire, visait à éviter l'effondrement de l'Etat, un accent plus marqué sur la redevabilité des acteurs étatiques de la justice et de la sécurité<sup>15</sup>, dans la 2<sup>ème</sup> phase du projet aurait permis d'inscrire le projet davantage dans une logique de lutte contre l'impunité et d'Etat de droit<sup>16</sup>.

Il en ressort donc, que contrairement à ce qui est développé dans la ToC implicite du PRODOC, l'objectif final poursuivi du projet est, dès l'origine et avant même l'adoption de la stratégie Nationale de Restauration de l'Autorité de l'Etat 2017 - 2020 (RESA) centrafricaine, davantage centré sur la restauration de l'autorité de l'Etat<sup>17</sup> et le besoin de « redémarrer la machine [étatique] » maintes fois entendus, que sur le renforcement de l'Etat de droit (*voir reconstruction de la théorie du changement proposée ci-dessous*). Il s'agit en réalité de renforcer la présence de l'Etat et des services de sécurité et de justice au sens large sur l'ensemble du territoire plutôt que d'insister sur l'application des principes de légalité et d'indépendance de la justice qui sont deux caractéristiques substantielles du concept d'Etat de droit.

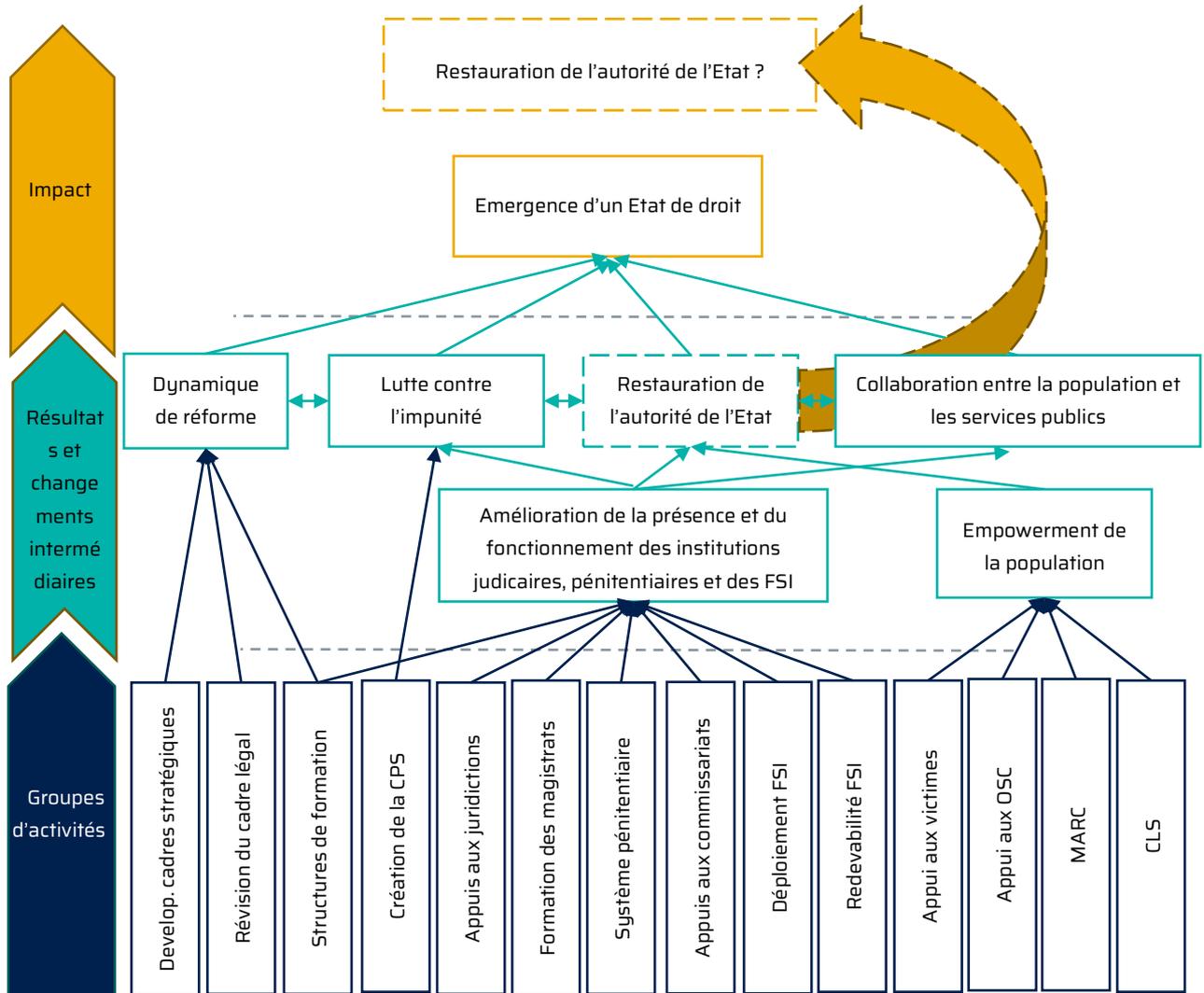
---

<sup>15</sup> Mécanismes internes et externes de redevabilité (passant par l'empowerment des bénéficiaires du service notamment).

<sup>16</sup> Tout en limitant les risques associés à un soutien plus opérationnel dans un contexte connu de prédation.

<sup>17</sup> Certains interlocuteurs considèrent qu'il conviendrait de parler d'établissement de l'autorité de l'Etat.

**Tableau 2 : Reconstruction de la théorie du changement (équipe d'évaluation)**



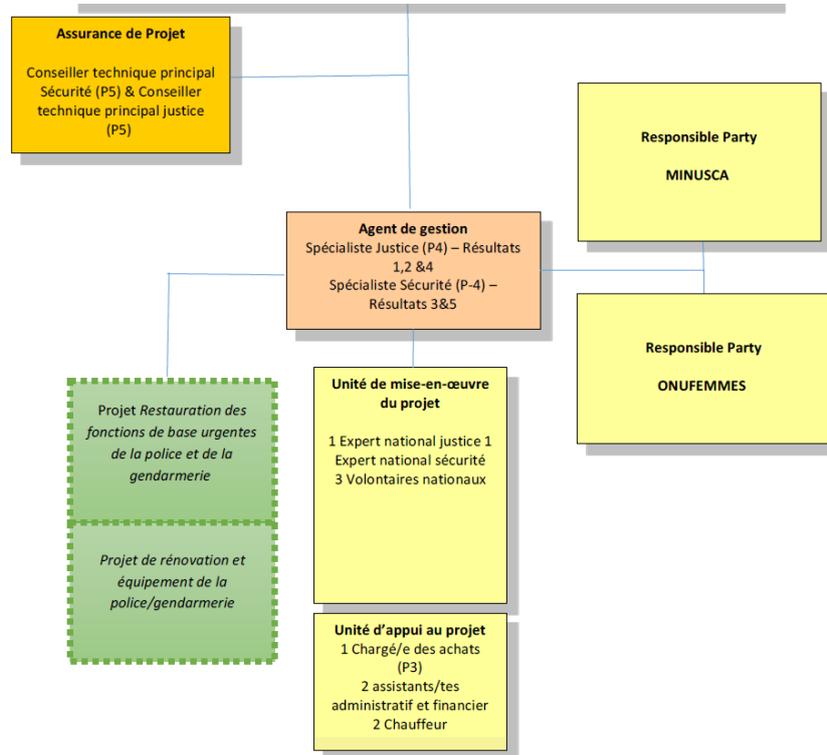
Par ailleurs, il existe une dichotomie entre l'objectif général du projet et les moyens de sa mise en œuvre. Pour rappel, l'objectif général annoncé « contribuer à restaurer l'état de droit et la cohésion sociale et soutenir le processus de réconciliation nationale en vue de construire une paix durable » devait être atteint à travers la réalisation des cinq résultats attendus (cadre stratégique, justice, sécurité, Violences Basées sur le Genre (VBG), communautés). Le projet souffre d'un dispositif de mise en œuvre insuffisant dès l'origine puisqu'au-delà des outcomes, l'ambition porte également sur : a) la dimension géographique très étendue<sup>18</sup> dans un contexte d'isolement géographique où

<sup>18</sup> Le projet, se basant sur l'analyse faite dans le programme CPR - vise les zones les plus touchées par la crise ou qui connaissent un taux de pauvreté élevé -, les exigences spécifiques du projet (exemple de l'appui aux assises criminelles qui

les infrastructures tant routières que communicationnelles sont limitées ; et b) la capacité d'exécution budgétaire (environ 15 millions USD sur 3 ans)<sup>19</sup>.

Tout cela devait se faire avec la structure de gestion réduite suivante<sup>20</sup> :

**Tableau 3 : Structure de gestion (PRODOC)**



Dans les faits, l'équipe sera légèrement renforcée avec 1 CTP P5, 1 P4 spécialiste sécurité, 1 P4 spécialiste justice (puis un P3 à partir d'octobre 2019), 2 experts nationaux sécurité, 2 experts nationaux justice, 1 UNV project officer justice, 1 P3 chargé des opérations, 1 P3 architecte pris en charge à 50 % et 2 experts nationaux ingénieurs, et 1 assistant administratif et financier national, auxquels s'ajouteront 1 P3 mis à disposition par la Suisse sur les questions de sécurité communautaire (sept 2016 - sept 2018) transformé plus tard en P2 justice (août 2019). L'idée initiale derrière une équipe réduite était de pouvoir capitaliser sur les équipes de la MINUSCA (notamment UNPOL et JCS) et de ONU Femmes. Cependant, il est important de noter que cette capitalisation ne

ne se tiennent qu'à Bangui, Bouar et Bambari) et la présence soit d'acquis du projet précédent (ex. : présence d'une Maison de droit) soit d'un bureau des Nations Unies, couvre les villes de Bangui et ses environs (Bégoua et Bimbo), Bambari/Bria, Bossangoa et Bouar et les préfectures de Haute Kotto, l'Ouham, et Nana-Mambere. Une flexibilité quant aux zones d'intervention est inscrite au projet en fonction de l'évolution du contexte sécuritaire.

<sup>19</sup> Budget estimatif du PRODOC.

<sup>20</sup> Voir annexe 2 du PRODOC.

sera que partielle<sup>21</sup>, notamment en raison de l'absence de capacité d'ONU Femmes, et que l'équipe devra, au-surplus du projet sous évaluation, mettre en œuvre des projets additionnels financés par le PBF (justice transitionnelle<sup>22</sup> et renouvellement des FSI<sup>23</sup>) et soutenir le développement de ce qui deviendra le Projet Conjoint CPS, sans renforcement complémentaire.

### **Adaptation au contexte**

Bien que très ambitieux, le projet dans sa formulation reste suffisamment large pour permettre une flexibilité que ses rédacteurs savaient être nécessaire dans le contexte instable de sa mise en œuvre.

Pour rappel, mars 2013 sonne le glas de l'effondrement de l'Etat centrafricain : la coalition de rebelles de la Seleka s'empare de Bangui dans une déferlante de violence, le Président Bozizé fuit le pays et Michel Djotodia s'installe à la présidence. Il faudra attendre début 2014 pour voir Djotodia démissionner et un gouvernement de transition mis en place sous la présidence de Catherine Samba-Panza. L'ordre constitutionnel est rétabli en janvier 2016 avec l'élection de Faustin-Archange Touadéra. Quatorze groupes armés, un territoire partiellement sous contrôle, des combats opposant les groupes de l'ex-Seleka aux anti-balaka, mais aussi les groupes de l'ex-Seleka entre eux persistent.

Entre 2013 et 2019 de nombreuses rencontres entre représentants du gouvernement et groupes armés sont organisées - Libreville (2013), Brazzaville (2014), Nairobi (2015), Bangui (2015), Rome (2017) et Khartoum (2018 et 2019). De nombreux accords de paix en résulteront sans grand succès. Le dernier accord de paix en date, l'Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine (APPR-RCA)<sup>24</sup>, est signé à Bangui le 6 février 2019 entre le gouvernement de la RCA et quatorze groupes armés.

Si la violence a quelque peu diminué juste après l'élection, elle a repris à nouveau en 2017 et 2018, résultat des luttes pour le contrôle de l'économie au niveau local, en particulier via la taxation du commerce, des activités liées au bétail et de l'exploitation des sites miniers. La violence entre les ex-Seleka et les anti-balaka a conduit par ailleurs à un durcissement identitaire et exacerbé les tensions dans certaines parties du pays entre les éleveurs et les commerçants, principalement musulmans perçus comme des complices de la violence de l'ex-Seleka, et le reste de la population.

Le projet est donc mis en œuvre dans un contexte de forte instabilité sécuritaire et de négociations de paix. Il intervient pour soutenir dès 2014-2015 les autorités de transition puis les autorités élues. A ce titre, il accompagne tout particulièrement la priorité du Président Touadéra de restauration de l'autorité de l'Etat définie dans la Stratégie nationale de restauration de l'autorité de l'Etat (2017-2020) de septembre 2017 élaborée avec le soutien du PNUD et de la MINUSCA.

---

<sup>21</sup> C'est en capitalisant sur les RH MINUSCA et sur une planification stratégique (par exemple l'organisation d'une formation de l'ensemble des acteurs judiciaires à l'ENAM sous-traitée à l'ENAM du Bénin, etc.) que l'équipe en sous-effectif en 2017 a pu atteindre ses cibles annuelles déjà en juin.

<sup>22</sup> Projet d'appui aux victimes et aux populations centrafricaines pour accéder à la justice et à la vérité, juin 2019.

<sup>23</sup> Appui au renouvellement des Forces de Sécurité Intérieure (FSI), août 2017.

<sup>24</sup> [https://minusca.unmissions.org/sites/default/files/appr\\_-\\_fr\\_0.pdf](https://minusca.unmissions.org/sites/default/files/appr_-_fr_0.pdf)

L'adaptabilité du projet sera également rendue possible par la flexibilité, disponibilité et implication du bailleur principal du projet, INL. Le cadre de résultats sera révisé en 2018 à la suite de l'évaluation à mi-parcours afin de s'adapter au contexte de mise en œuvre du projet qui a évolué depuis sa formulation (ex. : produit 5 et ses 2 derniers sous-produits)<sup>25</sup>.

Au-delà de ce processus formel de révision, le projet connaîtra également des évolutions substantielles au cours de son existence avec la « séparation » des volets « lutte contre l'impunité des crimes de droit international » et « lutte contre les VBSG » respectivement en 2016 avec l'avènement du Projet Conjoint CPS et en 2018<sup>26</sup>.

On notera également à cet effet le développement d'un certain nombre de projets « satellitaires » qui sont venu compléter le PC et financé par le Peace Building Fund (PBF) : « renouvellement des FSI<sup>27</sup> » et « justice transitionnelle et CVJRR<sup>28</sup> ». Ils ont été de nature à corriger la concentration initiale des actions sur le volet institutionnel en appuyant également l'accès à la justice et à la sécurité des populations via des approches communautaires. Cette approche plus systémique s'est structurée sous la forme d'un portefeuille « Etat de droit » à la fin du projet. L'intégration de toutes les dimensions de l'appui à la justice et à la sécurité s'est consolidée et structurée lors de la seconde phase du PC (2020 -2023).

### **Prise en compte du genre**

Face au constat selon lequel les femmes ont été les premières victimes de la crise et la forte augmentation des violences sexuelles basées sur le genre après celle-ci, le projet a fait le choix d'y porter une attention particulière en impliquant ONU Femmes et la Team of Experts (ToE) comme partenaires du projet pour leur expertise spécifique en la matière. Cependant, l'option retenue d'un résultat attendu séparé, le numéro 4, s'il offre un potentiel en termes de mobilisation de fonds, n'est pas sans entraîner un risque quant au mainstreaming de la problématique à travers l'ensemble des résultats attendus. (voir efficacité résultat 4).

### **Suivi-évaluation**

Le critère de suivi-évaluation n'a pas été pleinement rencontré lors de la première phase du projet. Si les dispositifs de gouvernance ont été mis en place (comité technique, comité de pilotage), ils n'ont pas joué leur rôle d'appropriation par la partie nationale et de pilotage stratégique de l'intervention. Les mécanismes de suivi (rapport, matrice des résultats, gestion de risque) ont été complétés de manière assez mécanique sans répondre aux fonctions essentielles d'un dispositif de suivi-évaluation à savoir le pilotage, la redevabilité et l'apprentissage. La mission d'évaluation pense que cette faiblesse est la conséquence directe du manque de ressources humaines au sein

<sup>25</sup> Cadre de résultats révisé du PCJS, février 2018.

<sup>26</sup> Voir Cadre de résultats revu du PCJS, fév. 2018. Le volet SGBV soutenu par le ToE est transformé en un projet spécifique et se voit rattaché au pilier genre au sein du PNUD.

<sup>27</sup> Appui au renouvellement des Forces de Sécurité Intérieure (FSI), aout 2017.

<sup>28</sup> Projet d'appui aux victimes et aux populations centrafricaines pour accéder à la justice et à la vérité, juin 2019.

du projet, de la rotation fréquentes des ressources humaines (voir efficience) et de l'absence d'un poste dédié au suivi-évaluation.

Il faut cependant souligner que le PC, dans sa gestion des risques, a utilisé la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes, ci-après appelée HRDDP, et les mécanismes de vetting dans tous ses appuis au recrutement. La mise en œuvre effective de ces processus a fait l'objet d'un excellent suivi du PC. Cela constitue, sans conteste, une excellente pratique qui a été reconnue par l'ensemble des personnes interrogées.

Le document de projet décrit à plusieurs endroits des éléments constitutifs d'un système de suivi-évaluation. La matrice de résultats (chapitre 7 du PRODOC) formule des indicateurs de résultats avec leurs cibles et données de base. La matrice de risque (chapitre 8), quant à elle, identifie les risques principaux ainsi que leur probabilité de réalisation, leur impact sur le projet et les mesures de mitigation. L'annexe 4 développe un plan de suivi et d'évaluation qui est en « accord avec les règles et procédures inscrites dans le Guide de l'utilisateur du PNUD ». Cette dernière s'attache à la présentation : des rapports mandataires à soumettre au comité de pilotage et à la gestion de projet ; du suivi exécuté par le soutien au projet et de l'assurance qualité de projet. Enfin le chapitre sur les « arrangements de gestion » (chapitre 10 du PRODOC) prévoit un dispositif d'exécution du projet (Comité de pilotage, coordination nationale, service de support PNUD) avec une représentation schématique (annexe 2 du PRODOC). En 2018, à l'issue de l'évaluation à mi-parcours, le projet a revu le cadre de résultat en adaptant le produit 5 au contexte et en supprimant le produit 4. La plupart des indicateurs ont été modifiés aux motifs qu'ils étaient : trop nombreux ; pas en mesure de documenter le changement ; difficilement mesurables et pas suffisamment SMART.

### **Dispositif de gouvernance**

En dépit d'un mandat clair défini dans le PRODOC (annexe 2 et 3), le comité de pilotage ne semble pas avoir été un espace de réflexion et de suivi de l'atteinte des résultats du projet. Il s'apparente plus à une chambre de validation des résultats et des planifications devant un public « politique » et généraliste où tous les projets du PNUD de la composante « Gouvernance » sont présentés. Ce dispositif généraliste tant par la variété des sujets abordés que par la diversité de ses participants ne permet pas d'identifier efficacement les défis rencontrés et d'y apporter des solutions adaptées. A la lecture des rapports, on constate que les recommandations et les décisions sont assez superficielles<sup>29</sup> et pas SMART, et elles ne favorisent pas un pilotage efficace. Il n'est pas fait le suivi des recommandations du comité de pilotage. A ce titre, dans le cas des audiences foraines des TGI visant à rendre des jugements supplétifs d'actes d'Etat civils, le Comité de pilotage a recommandé

---

<sup>29</sup> On peut citer des recommandations telles que : « Mettre en place et renforcer la communication entre les partenaires et le Gouvernement dans la mise en œuvre des projets (2018) ; La mobilisation des ressources pour le dimensionnement et le redéploiement des Forces de Sécurité Intérieure ; Continuer à appuyer la partie nationale dans la mise en œuvre de toutes les activités du projet (2016).

trois années de suite que le ministère de la Justice octroie une dérogation du paiement des taxes par les justiciables mais sans succès. Enfin, on peut regretter que certaines décisions substantielles n'aient pas été décidées avec la partie nationale : la modification du cadre de résultat et des indicateurs en 2018 ; le retrait de ONU Femmes de la mise en œuvre du PC ; l'arrêt de certaines activités (Audiences foraines, Commission Nationales des Droits de l'Homme (CNDH) et le transfert du volet 4 dans un autre portefeuille.

### **Mécanisme de suivi**

Le CAD de l'OCDE définit le terme « indicateur » comme un facteur ou une variable, de nature quantitative ou qualitative, qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer et d'informer des changements liés à l'intervention ou d'aider à apprécier la performance d'un acteur du développement. A la lecture des indicateurs prévus dans le cadre de résultats du projet, on constate que très peu sont en mesure de documenter un changement. Il s'agit majoritairement d'indicateurs d'activités<sup>30</sup> qui font état d'un livrable. Ils ont fait l'objet d'une revue en 2018 sur base d'un diagnostic dont l'évaluation partage les conclusions. Pourtant, les nouveaux indicateurs proposés restent essentiellement des indicateurs d'activités et ne renseignent pas suffisamment la réalisation des outputs par le projet<sup>31</sup> et leurs utilisations par les bénéficiaires. De plus, à l'issue de ce processus, on constate une réduction importante du nombre d'indicateurs. Dès lors, ceux-ci ne couvrent plus la complexité du processus de développement. Cette formulation génère un sentiment erroné de confiance quant à l'atteinte des résultats. Il faut cependant mettre en exergue qu'il existe une différence notable entre les indicateurs du volet justice et sécurité. En effet, ce dernier dispose d'indicateurs qui sont en mesure de démontrer un changement attribuable aux activités réalisés par le projet<sup>32</sup>.

La rédaction des rapports semble se concentrer sur la description des activités et leurs livrables en justifiant l'atteinte ou pas des indicateurs. Dès lors, on observe très peu d'analyse sur la contribution des activités à l'atteinte des résultats décrits dans le projet et des changements obtenus. Il faut cependant nuancer ce constat en fonction des volets et des activités du projet. On constate qu'une gestion axée sur les résultats est plus présente au niveau des interventions concernant les FSI. C'est particulièrement notable sur le redéploiement des FSI dans les zones d'intervention. Au niveau du volet justice, les rapports des sessions criminelles sont très détaillés avec des statistiques

---

<sup>30</sup> Nombre de bulletins trimestriels sur les données statistiques judiciaires disponible ; Nombre de sessions criminelles tenues ; Nombre d'établissements pénitentiaires rendus fonctionnels ; Nombre de personnes (dont 50% de femmes et 50% d'hommes) sensibilisées sur le genre, la prévention et la répression des violences liées au genre et au sexe ; Nombre de victimes de VBGS orientés ou ayant reçu une assistance juridique et judiciaire à travers les cliniques juridiques ; ...

<sup>31</sup> Les indicateurs pourraient plus se focaliser sur la conséquence des activités : Pour les sessions criminelles, les indicateurs pourraient porter sur l'activité judiciaire (dossier entrant, dossier sortant, type de décisions judiciaires) plutôt que leur nombre. Certains indicateurs de premier changement se doivent d'évoluer, par exemple, l'existence d'une stratégie de protection des victimes et des témoins peuvent s'évaluer au nombre de mesure de protection décidées par les juridictions.

<sup>32</sup> L'indicateur « pourcentage d'unités des FSI opérationnelles dans la zone d'intervention » informe le projet que les unités bénéficiaires de réhabilitation, de formation et d'équipement ont été déployées par le gouvernement et contribuent au résultat « La police et la gendarmerie fournissent progressivement des services de protection dans les sites sensibles ».

permettant la comparaison et présente une section d'analyse des performances qui a permis l'adaptation de l'activité (voir sessions criminelles).

L'équipe d'évaluation relève une utilisation biaisée de certains indicateurs des études de perception paix, justice et sécurité mises en œuvre par Harvard Humanitarian Initiative (HHI) avec l'appui de PNUD et MINUSCA. Dans le ROAR de 2019<sup>33</sup>, le PNUD attribue l'augmentation du taux de confiance en la justice de 20% (mars 2018) à 50% (mars 2019) aux activités réalisées par le PC et ses partenaires. Au mieux, il peut s'agir d'une corrélation mais certainement pas d'une relation de cause à effet. En effet, le projet ne porte que sur certaines zones géographiques alors que les sondages sont déployés sur l'ensemble du territoire national. De plus, la sélection des données renforce l'hypothèse des rédacteurs (biais de la confirmation) car en novembre 2017 le taux de confiance était de 41% ce qui rend l'indicateur trop volatile pour tirer une telle conclusion. On peut cependant valider l'hypothèse émise par HHI dans son troisième rapport<sup>34</sup> sur l'influence de l'exposition à la justice (diffusion des débats des assises criminelles) sur l'accroissement de la confiance de la population.

Une évaluation externe à mi-parcours a été organisée dans le courant de l'année 2017. Elle a été déclarée « insatisfaisante » par le PNUD mais a quand même fait l'objet d'un « *management response* ». Cet outil a pour objectif d'évaluer les différentes recommandations et de décider celles qui seront intégrées dans le dispositif de suivi-évaluation du projet. Il apparaît à sa lecture que le PC n'a sélectionné que trois recommandations, sans fournir d'explication sur les raisons qui ont conduit au rejet des autres. De plus, celles-ci sont souvent de second ordre et n'engagent pas une réflexion de fond sur l'atteinte des résultats. Il est étonnant qu'aucune réponse n'ait été donnée quant au manque d'approche systémique ; à la nécessité de se concentrer sur la chaîne pénale ; à la faiblesse de la gestion axée sur les résultats et aux failles du dispositif de gouvernance.

Comme souvent relevé par le projet dans l'analyse de ses faiblesses (comité de pilotage, comité technique, rapport annuel), les mécanismes de rapportage et de gestion documentaire sont assez lacunaires. A ce titre, il n'existe pas de registre des activités réalisées avec les livrables obtenus. En conséquence, il est difficile, dans ces conditions, d'assurer une capitalisation des connaissances explicites et implicites du projet et encore moins de les diffuser en interne et en externe. Ce constat est encore plus marqué pour les résultats des consultances dont les recommandations sont assez peu valorisées dans les documents internes et faiblement diffusés auprès des partenaires.

Par ailleurs, une autre cause substantielle expliquant la faiblesse du suivi-évaluation semble être le manque de ressources humaines dédiées à cet effet. Au début du projet, le bureau BCPR faisait office de gestionnaire des processus de suivi-évaluation avec des déploiements sur le terrain deux fois par an. Ensuite, la réforme du PNUD en 2015 a entraîné le démantèlement de BCPR et une réduction des ressources humaines disponibles pour le suivi des projets PNUD. Dans ce contexte, le projet a désigné des points-focaux pour s'occuper du suivi des projets du portefeuille « État de droit »

---

<sup>33</sup> PNUD, Resulted oriented annual report, 2019.

<sup>34</sup> HHI, PNUD, MINUSCA, « Sondage paix, justice et sécurité en RCA », octobre 2018

qui ne disposait pas nécessairement des compétences spécifiques et du temps nécessaires pour réaliser ces tâches additionnelles<sup>35</sup>. Il faut noter que la consolidation par le PNUD, en tant que gestionnaires de projet, de toutes les données de suivi-évaluation s'est révélée particulièrement chronophage car ce n'était pas considéré comme prioritaire par les autres parties prenantes. A ce titre, ONU Femmes n'a jamais participé au reporting des activités dans le cadre du PC.

## **Gestion des risques**

Il est prévu que des journaux des risques et des enseignements soient régulièrement mis à jour dans ATLAS. On constate cependant que ces outils sont utilisés de manière mécanique et se répètent d'année en année dans les rapports annuels. Ils semblent plus constituer une contrainte administrative plutôt que des outils d'aide à la prise de décision. Les risques identifiés sont avant tout tournés vers le projet ou les institutions bénéficiaires et ne saurait garantir un soutien conforme au principe directeur « interdiction de nuire » ou « *do not harm* »<sup>36</sup>. Il n'existe pas de risques sous l'angle des bénéficiaires finaux ou bénéficiaires directs tels qu'ils sont qualifiés dans le PRODOC. Ainsi, face à un soutien apporté à des forces de sécurité et ce d'autant plus dans un contexte marqué par un historique de violation des droits humains par lesdites forces, on regrettera l'absence de référence et partant de mesures d'atténuation dans la matrice des risques. Plus largement, les risques de corruption ou de pratiques prédatrices sont omis de l'analyse. Pourtant l'appui, sous toutes ces formes (perdiem, équipement, ...) à des institutions fonctionnant sous des systèmes patrimoniaux est de nature à renforcer ses pratiques. Ceux-ci, s'ils sont mal maîtrisés, peuvent entraîner un renforcement du caractère oppressif des institutions de sécurité et de la justice plutôt qu'une amélioration au bénéfice de l'utilisateur du service public. Il faut cependant souligner que dans son appui aux partenaires (Ecoles FSI, ENAM, Organisation Non Gouvernementale (ONGs), le PC a recruté un assistant administratif et financier dédié spécifiquement à l'appui de gestion des finances.

En revanche, lors de sa mise en œuvre, le projet a cependant prêté une attention particulière en la matière. Ainsi, la HRDDP bien que non-mentionnée dans le PRODOC a été utilisée de manière récurrente tout au long du projet illustrant au passage la bonne collaboration PNUD-MINUSCA (Division des Droits de l'homme - HCDH et UNPOL). De même, il est particulièrement remarquable que dans le cadre du recrutement de nouveaux effectifs auprès de la police, la gendarmerie et les services pénitentiaires, le PC a été particulièrement attentifs aux risques d'intégrer des recrues qui répondent aux ambitions d'un service public au bénéfice de la population. Dans ce cadre, le PC, en étroite collaboration avec l'administration centrafricaine, a mis en œuvre un vetting et une vérification administrative de tous les dossiers. Le projet s'est par ailleurs assuré de ne fournir aucun soutien aux auxiliaires de police.

## **Efficacité**

Dans son ensemble le projet a été efficace et a réalisé la majorité des activités planifiées comme le démontre le cadre de résultats et les indicateurs. Dans certains cas, les résultats obtenus par

<sup>35</sup> Il a été fait mention du recrutement d'un UNV suivi-évaluation fin 2017 qui ne sera pas resté très longtemps.

<sup>36</sup> Voir point 5.2 du Prodoc, p. 18. OCDE, Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, 2007.

les activités ont contribué à de véritables changements (Politique Sectorielle Justice, sessions criminelles, recrutement et formation des force de sécurité intérieure et des agents pénitentiaires, ...). Ces réalisations ont été, en règle générale, appréciée positivement par les partenaires étatiques, la société civile et les bénéficiaires finaux. Les principaux facteurs de succès sont :

- L'existence d'une expertise technique mise à disposition par l'ensemble des parties prenantes du PC ;
- Une relation de confiance avec les partenaires nationaux ;
- Une montée en puissance de l'organisation du PC au fur et à mesure des années avec une période de stabilisation depuis 2018.

Pour certaines activités la mission d'évaluation n'a pas réussi à documenter la contribution à des résultats de développement. Il y a des facteurs internes et des facteurs externes qui ont limité l'efficacité du PC :

- Les facteurs externes :
  - Le contexte sécuritaire instable qui a nécessité de revoir fréquemment les planifications en fonction et qui a également justifié le besoin de saisir les opportunités lorsqu'elles se sont présentées. Ces fenêtres d'opportunités peuvent prendre l'apparence d'un saupoudrage lorsque les circonstances n'ont pas permis la poursuite dudit engagement ;
  - Les capacités locales limitées (architectes, entrepreneurs locaux, OSC, experts nationaux y compris le personnel des ministères...);
  - L'appropriation et la volonté politique des autorités centrafricaines dans la mise en œuvre d'une réforme effective du secteur de la justice et de la sécurité.
- Les facteurs internes :
  - Règles et procédures du PNUD en termes de passation de marché (appui au OSC et infrastructures) ;
  - Difficultés dans la mobilisation d'expertise adéquate et suffisante - recrutement et rétention du personnel (staff et consultants) ;
  - Des processus d'appropriation de la partie nationale encore insuffisamment intégrés (planification et évaluation conjointe, transparence budgétaire, mécanisme de gouvernance effectif).

Globalement, le projet a enregistré des résultats importants et s'est révélé efficace. En revanche, leur appropriation par les bénéficiaires n'a cependant pas été toujours optimale. Au regard de la diversité du champ d'intervention du Projet Conjoint tant au niveau de ses thématiques que de ses modalités de gestion, la mission d'évaluation a analysé systématiquement le degré de réalisation de chaque résultat du PC. On note, qu'au début, le projet s'est tenu principalement à des soutiens de type urgence et à la zone de Bangui ; les réformes structurantes et l'extension sur le territoire s'inscrivant particulièrement après 2018.

## Réalisation des résultats

### *Résultat 1 : Cadre stratégique et opérationnel de la justice*

#### **Produit 1.1 : Plan d'urgence et documents d'orientation stratégiques**

Dans ce résultat le PC semble avoir atteint tous ses produits et a mis à disposition des groupes-cibles des documents de planification et des outils de suivi des politiques publiques de bonne qualité. On peut cependant noter que l'utilisation de ces résultats par les bénéficiaires n'a pas été complète et particulièrement concernant les outils de suivi (sondage et SISJ).

#### **La planification stratégique de la réforme de la Justice**

Après le violent changement constitutionnel intervenu le 24 mars 2013, le MJDH a missionné un comité afin d'élaborer « un plan d'urgence » en vue de réhabiliter et d'équiper les infrastructures judiciaires et pénitentiaires pillées ou saccagées. Ce programme n'a jamais été financé, en raison du contexte sécuritaire de l'époque et de la démission du premier Chef de l'Etat de Transition et de son Gouvernement. En 2014, un comité ministériel révisait le « plan d'urgence » de 2013. Celui-ci n'a toutefois pas connu de début d'exécution, le Chef du Département de la Justice n'ayant passé que huit mois en fonction et le pays étant confronté aux multiples violences à caractère confessionnel. En 2015, sous l'impulsion du PC avec l'appui d'un consultant international, un comité du ministère de la Justice a élaboré un nouveau « plan d'urgence » qui sera adopté par le conseil des Ministres en décembre 2015. « L'objectif principal de ce document était de permettre une relance urgente de l'appareil judiciaire et pénitentiaire dans les zones qui le permettraient et dont la stabilité était relativement assurée »<sup>37</sup>. Ce plan offrait au Gouvernement des perspectives opérationnelles, notamment en matière de redéploiement du personnel judiciaire, de renforcement de l'accès à la justice, de l'exécution effective des décisions de justice, d'opérationnalisation de la Cour Pénale Spéciale et de mécanismes de suivi et évaluation. De même, il abordait la question fondamentale de la création d'un fonds spécial d'indemnisation des victimes de crimes graves commis pendant la crise de 2013. Cependant, le plan d'urgence de 2015 a clairement affirmé qu'il « n'a pas vocation à perdurer ».

Fort de ce constat, à partir de 2017 le gouvernement de la RCA soutenu par le PC a lancé un processus de formulation d'une Politique Sectorielle de la Justice (PSJ). Il a été à la fois participatif et inclusif en s'efforçant, autant que possible, de capitaliser sur les acquis des initiatives de planification antérieures tout en veillant à s'aligner sur le RCPCA et les autres politiques nationales pertinentes. Le développement de la PSJ a été piloté par le ministère de la Justice et des Droits de l'Homme entre septembre 2018 et août 2019. Il a été appuyé par une équipe composée d'un expert international et un expert national qui ont été chargés d'animer et de faciliter le processus. Un comité de suivi chargé de valider et d'orienter chaque étape du processus a été créée par arrêté n°033 du

---

<sup>37</sup> Ministère de la justice, chargé de la réforme judiciaire et des droits de l'homme, « plan d'urgence du ministère de la justice en Centrafrique », novembre 2015

30 Octobre 2018 du ministre de la Justice, des Droits de l'Homme, Garde des Sceaux<sup>38</sup>. Le processus d'élaboration s'est déroulé en plusieurs étapes : des consultations individuelles afin de cadrer le processus ; des ateliers de consultation et d'élaboration de la PSJ à Bangui et en région<sup>39</sup> ; la formulation de la PSJ (objectifs et vision) et d'une feuille de route (planification opérationnelle) et la validation officielle de la PSJ.

A bien des égards, ces activités de planification (Plan d'urgence et PSJ) ont contribué à une relance secteur de la justice. Un certain nombre d'actions du « plan d'urgence » ont été appuyées par le PC, permettant notamment : de rendre fonctionnelle la justice à Bangui et dans de nombreuses régions du pays ; d'assurer la formation et le recyclage des acteurs judiciaires ; de doter les institutions en matériel et enfin d'appuyer le redéploiement des magistrats dans des préfectures éloignées. La PSJ a essayé de dépasser cette dynamique d'urgence en mettant à l'agenda : l'indépendance du pouvoir judiciaire ; l'accès à la justice pour tous ; la reconnaissance des modes alternatifs de résolution des conflits (MARC) ; le renforcement de la chaîne pénale, la lutte contre l'impunité et la promotion et la protection des droits humains. De plus, la PSJ rompt avec une approche institutionnelle de la Justice et promeut à plusieurs endroits une approche basée sur les droits humains.

On constate également que les planifications sont adaptées au contexte particulier de leur élaboration et sont relativement réaliste avec des outils de programmation opérationnels (matrice d'actions, budget, chronogramme, priorisation). Elles prévoient également des comités chargés de leur mise en œuvre. Cependant, le « comité de pilotage et de suivi » du plan d'urgence n'a jamais été effectif. Il est probable que ce soit une conséquence du climat de concurrence qui avait cours au sein des PTF et également des mutations au sein du ministère de la Justice et de la magistrature. Au contraire, le dispositif institutionnel de coordination et de mise en œuvre de la politique sectorielle du ministère de la Justice et des droits de l'Homme a été formalisé dans un arrêté. Il est constitué d'un comité de pilotage, d'une cellule de coordination et de groupes thématiques. Ce dispositif est encore effectif et il se réunit de manière régulière avec l'existence de bonnes pratiques (Accès à la justice).

Les personnes interrogées ont affirmé que le caractère inclusif et participatif des processus de planification du « plan d'urgence » et de la PSJ ont permis d'assurer une appropriation plus large que lors des exercices précédents. Une attention particulière a été portée sur l'appropriation de la partie gouvernementale. Elle s'est traduite, dans les deux cas, par la création d'un comité d'élaboration nommé par le ministère de la Justice qui étaient composé de toutes les parties prenantes. Lors de la formulation de la PSJ, le PC a contribué à rétablir, entre tous les PTF, une logique de coordination et d'impliquer spécifiquement l'Union européenne dans toutes les grandes phases du processus. Comme évoqué plus haut, cette dynamique de coordination a encore cours et participe à une plus grande efficacité de la réforme. En conséquence, la PSJ a atteint une de ses ambitions qui était d'être

---

<sup>38</sup> Le comité était composé de représentants du Ministère de la Justice, des hautes juridictions, de la CNDHFL, du Barreau, de la société civile et des PTF

<sup>39</sup> Un atelier de consultation regroupant environ 80 représentants de toutes les composantes de la justice aux niveaux régional à Bouar et national s'est tenu à la CEMAC à Bangui

le « référentiel de programmation et d'action pour l'ensemble des acteurs de la Justice et de ses partenaires internes et externes »<sup>40</sup>.

### **Un chantier inachevé : le suivi de la réforme et des performances des institutions judiciaires et pénitentiaires**

Le PC a réalisé en partenariat avec HHI la mise en place de deux systèmes d'information dont les objectifs étaient d'informer les parties prenantes (PTF, Partie gouvernementale, PC) afin de servir d'outils à la planification et à la décision des politiques publiques. Ils s'agissaient de sondages de perception des populations centrafricaines sur l'Etat de droit, la gouvernance, la consolidation de la paix et le développement humain et un Système d'Information Statistique de la Justice (SISJ).

Dans ce cadre, HHI a produit 4 sondages sur Bangui et l'ensemble du territoire de RCA en collaboration avec l'ONG locale Echelle<sup>41</sup>. Les enquêtes de perception sont menées avec comme objectif de collecter des données représentatives de la population adulte en RCA au niveau des préfectures. En général les sondages portent sur plus ou moins 6.500 personnes dont 50% de femmes. L'ensemble des données permettent de documenter la perception des populations sur la justice et la sécurité et donc d'évaluer dans le temps l'impact des politiques publiques. Les sondages de perception sont disponibles sur le site [www.peacebuildindata.org](http://www.peacebuildindata.org) sous forme de cartes et de rapports. Pour autant, il semblerait que ces données soient très peu utilisées par les différentes parties prenantes tant pour nourrir un dialogue politique avec le Gouvernement. En revanche, on note cependant une utilisation substantielle des données des sondages dans le rapport national de l'ODD 16<sup>42</sup>, dans les parties diagnostics de la PSJ et dans les documents de projets (PC phase 2 et PBF).

En coopération avec les greffiers des juridictions et des établissements pénitentiaires pilotes<sup>43</sup>, le ministère de la Justice a mis en place un SISJ qui formulait plusieurs indicateurs de performance. Les données étaient collectées mensuellement via une application digitale et traduites dans des tableaux de bord trimestrielle. A titre de résultats de cette activité<sup>44</sup> on peut noter que :

- Une évaluation des capacités existantes et les besoins du secteur de la justice en matière de collecte, de gestion, d'analyse et de communication des données judiciaires, a été réalisée ;
- Un système d'information statistique judiciaire a été mis en place et a fonctionné avec des coûts supplémentaires extrêmement limités (frais internet, publication, statisticien) et tous les documents ont été transmis au ministère de la Justice (guide de l'utilisateur, guide de formation, formulaire, tablettes, ...)

---

<sup>40</sup> Ministère de la Justice, « Politique sectorielle de la Justice », décembre 2019.

<sup>41</sup> Un partenariat avec la section des affaires civiles a permis l'implication des CLA dans le processus de collecte des données. Des contraintes diverses n'auront cependant pas conduit à une utilisation optimale de l'opportunité offerte.

<sup>42</sup> République centrafricaine, Rapport national sur l'objectif 16 du développement durable ODD16, février 2019.

<sup>43</sup> Il s'agissait de la CA de Bangui, des TGI de Bimbo et de Bangui, de la Cour administrative et du tribunal administratif de Bangui et des établissements pénitentiaires de Camp de Roux, Ngaragba et de la prison pour femmes de Bimbo.

<sup>44</sup> HHI, Evaluation finale du Système d'Information Statistique de la Justice en RCA, Mars 2019

- Des données ont été collectées à plus de 90% dans les institutions pilotes pour les mois d'avril à décembre 2017 et de janvier à mars 2018 de manière autonome et avec des pertes minimums d'équipement de collecte (tablette). Les données ont toutes été validées par les chefs hiérarchiques qui se sont appropriés l'outil ;
- 4 tableaux de bord couvrant les trois derniers trimestres de 2017 et le premier trimestre de 2018 ont été produits et distribués aux partenaires.

Les tableaux de bord contenaient de nombreuses données (taux de rendement des magistrats, taux de condamnation, type de criminalité, arriéré judiciaire, taux d'occupation des prisons, % de prévenus, allocation des RH, allocation des équipements) permettant d'évaluer de manière périodique la performance des institutions judiciaires et pénitentiaires. Pour autant ces outils n'ont jamais été utilisés ni par le PC pour alimenter un dialogue stratégique avec le ministère de la Justice et ne se sont jamais révélés des outils d'aide à la décision, ni pas le ministère de la Justice. Le PC a sous-traité l'activité et n'a pas su réunir les conditions de succès (expertise technique, plaidoyer, suivi) pour assurer l'utilisation voire la pérennisation des résultats obtenus par le ministère de la Justice. En conséquence à la fin du contrat avec HHI, les résultats ont été transférés au service statistique qui n'avait fait l'objet d'aucun appui malgré les recommandations fréquentes de HHI et le SISJ s'est arrêté brusquement en dépit des résultats enregistrés initialement<sup>45</sup>.

### **Produit 1.2 : Mécanisme de justice transitionnelle**

Le projet prévoyait d'appuyer la Justice Transitionnelle (JT) en renforçant les capacités technique et opérationnelle des mécanismes judiciaires et non judiciaires. La CPS et la CVJRR ont été installées après la formulation du PC et ont été appuyées par des interventions distinctes<sup>46</sup>. Cependant durant l'année 2016, le PC s'est particulièrement investi dans le lancement de la CPS<sup>47</sup> et la définition du document de projet du Projet Conjoint d'appui à la CPS. Les processus d'intervention du PNUD étant plus flexible que ceux de DPO, le PC a été le catalyseur qui a permis d'opérationnaliser rapidement la résolution du Conseil de sécurité mandant la MINUSCA d'appuyer « *les autorités de transition centrafricaines à mettre en place une cour pénale spéciale nationale dans le but de soutenir l'extension de l'autorité de l'État* »<sup>48</sup>. Cette synergie d'action illustre la complémentarité qu'il peut exister entre les logiques de maintien de la paix et celles du développement. Elle démontre également une articulation vertueuse entre le dialogue politique et les solutions techniques.

---

<sup>45</sup> Ministère de la Justice et des droits de l'Homme, Politique sectorielle de la Justice, décembre 2019, p. 17 : « Des initiatives ont notamment été mises en place en 2017 et 2018 avec l'appui du Projet Conjoint PNUD-MINUSCA permettant l'élaboration de tableaux de bord du Ministère trimestriels, présentant une analyse synthétique des données clés de l'activité judiciaire. Cette initiative constitue une opportunité et une bonne pratique qui devrait être pérennisée afin de permettre aux acteurs de la justice d'avoir une vision synthétique, précise et actualisée des réalités judiciaires. »

<sup>46</sup> Projet conjoint d'appui à la Cour pénale spéciale (CPS) en République centrafricaine ; Projet d'appui aux victimes et aux populations centrafricaines pour accéder à la justice et à la vérité (2019 - 2021).

<sup>47</sup> Voir rapport annuel 2016 : atelier pour les membres de la société civile ; définition du premier budget de la CPS ; affectation d'un bâtiment pour le CCN ; appui au recrutement des magistrats internationaux ; étude de l'évaluation des risques et menace pour le système de la justice pénale et pour l'établissement de la Cour Pénale Spéciale (CPS).

<sup>48</sup> Résolution du conseil de sécurité 2217 (2015)

Sans être traité par cette évaluation, on notera l'élaboration par le PC d'un projet justice transitionnelle financé par le PBF depuis 2019 et intégré dans le « portefeuille RoL », mis en œuvre par les ressources du PC. Ce projet vient en complément de la programmation du PC en se focalisant tout particulièrement sur les approches par la base et l'empowerment des victimes. Par ailleurs, il réintègre la thématique de la justice transitionnelle en appuyant la CVJRR et assurant l'intégration de l'égalité du genre dans toutes les institutions de l'architecture de la justice transitionnelle en RCA.

### **Produit 1.3 : Réforme du cadre légal**

Dans le PRODOC, ce résultat était focalisé sur la réforme du cadre légal et particulièrement en matière d'accès à la justice et de protection des victimes et des témoins. Pour autant à partir de 2018, la nomenclature des rapports annuels a été modifiée et plusieurs activités ont été ajoutées sans lien de rattachement direct avec la réforme légale à savoir : l'appui à l'ENAM et à la formation des professionnels de la justice, les missions d'inspection judiciaire et pénitentiaire et le renforcement des capacités de la CNDHL. Ces activités seront analysées sans que l'on puisse établir strictement leur relation avec le produit de la réforme légale.

### **La réforme de l'accès à la justice et la protection des victimes et des témoins**

Dès le début, le PC a appuyé la réforme de l'accès à la justice au bénéfice des populations les plus vulnérables. La stratégie a été revue plusieurs fois par le PC et différentes activités ont été mises en œuvre pour atteindre cet objectif à savoir, des ateliers de réflexion stratégique sur l'aide légale, une assistance technique à la rédaction d'un avant-projet de loi, l'élaboration d'une stratégie nationale d'aide légale, des ateliers de sensibilisation des parties prenantes (université, OSC, parlementaires, fonctionnaires du gouvernement, barreau) et l'animation d'un plaidoyer avec le MJDH et la commission loi de l'Assemblée nationale. Cette stratégie d'intervention a permis de contribuer à l'adoption par l'Assemblée nationale d'une loi portant organisation de l'aide légale en République Centrafricaine le 25 novembre 2019. Cette activité illustre une gestion axée sur les résultats où les activités ne sont que des moyens pour atteindre un résultat final.

Une stratégie de protection de victimes et des témoins<sup>49</sup> a été produite par deux consultants internationaux et ensuite validée par les autorités nationales. Elle est le produit d'une collaboration entre les PC et le projet d'appui à la CPS. A ce titre elle est applicable devant les juridictions ordinaires, la CPS et la CVJRR. Il semblerait que le travail ait surtout été porté par des consultants internationaux mais qu'elle n'ait pas encore fait l'objet d'une appropriation des autorités judiciaires et particulièrement les juridictions nationales. Il apparaît lors des sessions criminelles que les mécanismes de protection ne sont pas encore effectifs. Le projet PBF<sup>50</sup> a développé des activités

---

<sup>49</sup> MINUSCA, PNUD, « Stratégie de protection des victimes et des témoins collaborant avec les juridictions ordinaires, la Cour pénale spéciale et la future commission vérité, justice, réparation et réconciliation en République centrafricaine », août 2017.

<sup>50</sup> Résultat 2 : A travers une société civile bénéficiant d'une capacité technique et opérationnelle accrue, les victimes et témoins ont un meilleur accès à la justice, incluant l'aide légale et la protection

spécifiques sur les mesures de protection des victimes et des témoins qui atténuent cette faiblesse de mises en œuvre.

### **La formation des magistrats et des greffiers**

Après un diagnostic du fonctionnement de l'ENAM, le PC a renforcé ses capacités institutionnelles et organisationnelles en : réhabilitant les infrastructures (salle de classe, d'archives, de conférence, etc.), en fournissant des équipements, organisant la formation de formateurs et appuyant la révision des modules de formation continue. Ensuite, tous les magistrats, les greffiers et les secrétaires de parquet ont reçu une formation continue soit 215 bénéficiaires<sup>51</sup>. L'ensemble des activités ont été réalisées avec l'appui de l'ENAM Bénin.

La mission d'évaluation n'a pas eu accès au rapport de formation mais selon les différents interlocuteurs (gestionnaire de projet, formateurs, bénéficiaires), les formations dispensées étaient de très bonne qualité. Les formateurs avaient été préalablement formés à l'andragogie et enseignaient en binôme avec des professeurs de l'ENAM Bénin. Ce partenariat semble avoir augmenté la qualité de l'intervention et s'est d'ailleurs conclu par un partenariat officiel entre l'ENAM RCA et l'ENAM Bénin<sup>52</sup>. Il a également été souligné que le fait de passer par l'ENAM et de renforcer ses capacités rompait avec le cycle des formations « ad hoc » organisées sans concertation entre les PTF. Ce choix stratégique du PC s'inscrit dans une volonté d'assurer une plus grande appropriation par les autorités nationales de la formation de ses fonctionnaires. Enfin, il semblerait que la formation continue du personnel judiciaires en 2017 avait une portée symbolique importante car elle concrétisait la relance du système judiciaire et a nourri une émulation positive des bénéficiaires participants.

Cependant plusieurs bénéficiaires de la formation et de représentants de la partie nationale ont souligné le fait qu'après cette première formation continue, il n'y a pas eu de suivi. Ils déplorent le fait que le renforcement des capacités de l'ENAM et des individus ne se soient pas inscrite dans un temps plus long. Il semble qu'au vu des besoins importants au niveau du droit général et des spécificités, il aurait été opportun de prévoir une stratégie plus longue d'appui à la formation des magistrats. A ce titre, des formations ont encore été organisées en 2018 par la MINUSCA et le PNUD mais de façon ponctuelle et sans s'inscrire dans un objectif spécifique<sup>53</sup>. Au vu de ces observations et en l'absence d'un mécanisme de suivi-évaluation efficace, Il est difficile de déterminer si ces connaissances acquises ont été utilisées par les bénéficiaires dans l'exercice de leur fonction et eu un impact sur la qualité du service publique. Dans le cadre du nouveau PRODOC (2020 - 2023), le

---

<sup>51</sup> 122 magistrats et 93 greffiers et secrétaire de parquet ont été formés.

<sup>52</sup> D'autres partenariats ont été signés dans le cadre du PC p.ex. avec le lycée technique (pour formations garage) et l'Office National de l'informatique ONI pour tout ce qui concerne la partie IT (logiciel GRH).

<sup>53</sup> 24 magistrats de CA ont été formés sur les fondamentaux en matière d'enquête pour les crimes de masse et 30 jurés de la CA ont été formés sur la protection des victimes.

PC a prévu de développer une approche plus systémique et durable de la formation en appuyant la réforme de la formation continue au sein de l'ENAM ainsi que sa mise en œuvre<sup>5455</sup>.

### **Les autres activités**

L'appui à l'inspection des services judiciaires et pénitentiaires est certainement pertinent dans le cadre d'un Etat fragile et s'inscrit dans le renforcement des fonctions redevabilité. Il est intéressant que le PC ait décidé d'investir dans ce champ afin d'améliorer la redevabilité des agents et partant la performance des institutions judiciaires et pénitentiaires. Cependant, dans un contexte miné par la corruption et particulièrement dans la chaîne pénale<sup>56</sup>, il est crucial de s'assurer de la capacité des organes de contrôle de réaliser leur mission dans le respect de l'éthique. Pour autant, il semblerait que le PC ait surtout appuyé des missions des inspections des chefs des CA dans les Tribunaux de Grande Instance (TGI) et du Directeur Général (DG) des services pénitentiaires dans les établissements pénitentiaires. Les rapports annuels présentent les activités qui ont été réalisées (audit, collecte des statistiques, contrôle de la détention) mais pas les résultats obtenus à l'issue des inspections. La mission d'évaluation n'a pas trouvé d'analyse de risque sur cette activité alors qu'il est possible qu'elle ait pu renforcer les pratiques clientélistes existantes plutôt que d'améliorer la performance du service public. Il aurait été préférable, avant d'appuyer le déploiement des organes de contrôle, de faire un diagnostic de leurs capacités institutionnelles, organisationnelles et individuelles et de prévoir un plan de renforcement des capacités avant de procéder directement à l'appui des missions.

La CNDH a reçu plusieurs appuis du PC dont des équipements, des formations, de l'assistance technique et un appui à des missions de terrain. L'objectif de cette activité était d'appuyer la CNDH à réaliser une activité de son mandat à savoir, la production d'un rapport annuel sur la situation des droits de l'Homme et des libertés. Malheureusement, la CNDH n'a produit aucun rapport au jour de la rédaction de ce rapport. Comme l'activité précédente, cette intervention ne semble pas s'inscrire dans une démarche qualitative et pérenne du développement des capacités des institutions. Elle s'inscrit plutôt dans une démarche d'appui ponctuel qui n'est pas de nature à créer du changement. A ce titre et au vu du peu d'appropriation institutionnelle de la CNDH, l'appui n'a pas été reconduit dans la seconde phase du programme conjoint (2020 - 2023).

### **Résultat 2 : La protection des personnes et des groupes vulnérables**

#### **Produit 2.1 : L'appui au mécanisme d'enquête et d'instruction**

La RCA a promulgué le 3 juin 2015 une loi portant création, organisation et fonctionnement de la Cour Pénale Spéciale. A partir de ce moment-là jusqu'au lancement du projet spécifique d'appui à la

---

<sup>54</sup> Sous-produit 1.2. - Les capacités du système judiciaire sont renforcées pour une administration de la justice en accord avec les standards internationaux à Bangui et dans les régions.

<sup>55</sup> Le processus est en cours avec le recrutement et la formation des élèves magistrats et des greffiers.

<sup>56</sup> Ladislav de Coster, Chayanne Scharbatke-Church, Kiely Barnard-Webster, « Malheur à l'homme seul », La corruption dans la chaîne pénale à Bangui, en République centrafricaine, CDA Collaborative Learning Projects, Septembre 2017.

CPS (cf. Produit 1.2.), le projet a soutenu l'installation de la juridiction par le biais de plusieurs activités (assistance technique, formation, atelier de réflexion) qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation<sup>57</sup>.

## **Produit 2.2 : Réactivation de la justice criminelle**

Pour réactiver la justice criminelle, le PC a soutenu l'organisation de 14 sessions criminelles dont 9 à Bangui et 5 à Bouar durant toute la durée du projet. Au début, le dispositif de mise en œuvre des activités a été assez complet et comportait un volet d'appui logistique et financier avec la prise en charge des transports, des équipements, des magistrats, des greffiers et des avocats, ainsi qu'un volet d'assistance technique qui se déployait en trois phases. La première était composée d'une assistance à la préparation des sessions criminelles via un comité préparatoire. Celui-ci était composé de magistrats, de procureurs, de juges d'instruction et d'experts de la MINUSCA et du PNUD ; il était chargé de collecter des informations et dossiers en cours d'instructions susceptibles de faire objet d'une session criminelle. Cette phase préparatoire était également caractérisée par l'organisation d'ateliers préparatoires<sup>58</sup>. Ces derniers avaient parfois comme objectif de renforcer les capacités des magistrats de l'instruction et du parquet sur la mise en état des dossiers criminels, sur les processus de sélection des jurés, la consultation des dossiers, le déroulement et instruction de l'audience et le délibéré. Il est important de souligner qu'à partir de 2018<sup>59</sup>, le Comité Préparatoire mis en place en 2015 et dont l'importance avait été reconnue lors d'un atelier d'évaluation n'a plus été opérationnel en raison du refus de son existence par le Procureur Général<sup>60</sup>. Dans un second temps, le PC, via la MINUSCA, a procédé à un suivi journalier des audiences de la session criminelle. Il s'agissait d'une présence attentive dans la salle d'audience de la Cour de cassation retenue pour accueillir les audiences, entre le début et la suspension des travaux et de l'ouverture à la clôture de l'audience<sup>61</sup>. La troisième et dernière phase consistait en une évaluation de la session criminelle dans le but d'en tirer les bonnes pratiques en matière d'instruction, d'établissement des faits, de construction et de clôture des dossiers criminels. Ces dernières étaient structurées en une évaluation des faiblesses suivie d'une évaluation des forces et se finissaient par des propositions d'améliorations. Ces dernières ont souvent été suivies de formations ou d'ateliers pour remédier aux faiblesses identifiées. Ce processus de revue avec toutes les parties prenantes s'est également arrêté à la demande de la partie nationale. En plus de ces activités, le PC a fréquemment renforcé les capacités des acteurs durant des formations ainsi que des jurés. Il faut également noter que dans la plupart des cas les audiences étaient diffusées lors d'émissions de radio.

---

<sup>57</sup> ISSAT, Rapport d'évaluation à mi-parcours du Projet Conjoint d'appui à la CPS en RCA, Novembre 2018

<sup>58</sup> Voir rapport de l'Atelier Préparatoire des sessions criminelles 9 au 10 février 2016 ; voir rapport de l'Atelier Préparatoire des sessions criminelles 8-9 mars 2016 ; voir rapport de la session criminelle de la Cour d'appel de Bangui du 26 août au 26 septembre 2016.

<sup>59</sup> Voir Rapport de la session criminelle de la Cour d'Appel de Bangui du 19 novembre au 20 décembre 2018.

<sup>60</sup> Dans le cadre du nouveau PC, le comité préparatoire a été réintégré et institutionnalisé dans un arrêté du 17/06/2020, portant création d'un comité préparatoire des sessions criminelles au sein des cours d'Appel. Il s'agit d'une bonne pratique qui favorise la rétention des capacités au sein des institutions.

<sup>61</sup> Voir rapport sur la session criminelle de la Cour d'appel de Bangui du 23 septembre au 23 octobre 2019.

La mission d'évaluation n'a pas eu l'occasion d'avoir accès à toutes les statistiques des différentes sessions criminelles mais il apparaît que de nombreuses décisions ont été rendues se soldant par un taux élevé de condamnations (voir tableau). Il est certain que ces décisions ont contribué à la lutte contre l'impunité des crimes les plus graves. C'est d'autant plus notable que de nombreuses personnes impliquées dans les récents événements de la crise centrafricaine ont été condamnés ainsi que des auteurs de violences sexuelles. On peut cependant se poser la question du nombre des personnes qui sont condamnées par contumace et particulièrement lors de la session de 2016 à Bangui<sup>62</sup> et de l'intérêt d'organiser des audiences en l'absence des prévenus.

*Tableau récapitulatif des rapports obtenus par l'équipe d'évaluation*

Session Criminelle	Lieux	Nombre de dossiers inscrits au rôle	Nombre de décision	Nombre d'accusés	Nombre d'acquittement	Nombre de personnes condamnées	Nombre de décisions par contumace	Décision /individu lié à la crise	Dossiers / individus VSX
19 juin - 21 juillet 2015	Bangui	61	58	123	15	108	8	31 / 82 individus	0
26 août - 26 septembre 2016	Bangui	59	56	91	17	74	23 / 50 prévenus	6 / 13 individus	3 / 6 individus
17 septembre - 16 octobre 2018	Bangui	16	10	26	4	22	0	2	2
19 novembre - 20 décembre 2019	Bangui	34		23	5	18	3	6/ 16 individus	2 / 2 individus
26 juillet 2019 - 28 août 2019	Bouar	29	27	40	4	36	?	?	?
10 décembre 2019 - 8 février 2020	Bangui	25		37	24	36	2 / 4 individus	4 / 8 individus	7 / 7 individus

En terme qualitatif, le processus d'assistance technique apporté par le PC semble, sur certains points, être porteur de changement positif :

- En 2015, il avait été identifié comme faiblesse majeure des sessions criminelles qu'il était particulièrement difficile d'avoir accès aux dossiers. En 2020, des dispositions ont été prises pour multiplier à l'avance tous les dossiers enrôlés et les mettre à la disposition des avocats commis d'office dès le jour de leur commission à l'audience de tirage au sort des jurés ;
- Le non-respect des dates pendant lesquelles les dossiers devaient être initialement évoqués étaient une faiblesse récurrente. Afin d'éviter des changements intempestifs dans le rôle, le démarrage tardif des audiences, ou encore la non-citation des parties, des appuis conseils ont été donnés par le PCJS avec une certaine amélioration ;

<sup>62</sup> 67% des condamnés l'ont été par contumace.

- Le sort des avocats commis d'office a été amélioré amenant à une plus grande présence de ceux-ci lors des audiences ;
- La médiatisation des sessions criminelles s'est fortement améliorée au fur et à mesure des différentes sessions criminelles. A tel point que lors de la dernière session criminelle des dispositions ont été prises pour la diffusion de toutes les audiences par la radio Guira FM et la radio nationale.

Cependant en dépit d'une appréciation très positive de l'appui aux sessions criminelles, il existe quelques points d'attention :

- Malgré l'existence d'une stratégie de protection des victimes et des témoins, on constate qu'assez peu de mesures sont prises dans le cadre des sessions criminelles. Il est fait mention dans les rapports<sup>63</sup> de deux faiblesses : la présence de l'ensemble des témoins dans la salle d'audience et la retransmission de leurs dépositions en direct sur les ondes de la radio, y compris l'énoncé de leur nom, de leur profession et de leur domicile. Ce dernier élément soumettait les victimes et témoins au risque de vindicte populaire ou aux représailles des accusés ou de leurs proches. Lors de la dernière session de 2019, le rapport fait en revanche mention d'une prise en charge et de protection des victimes et témoins par la MINUSCA comme ayant été « très utile pour permettre la manifestation de la vérité ».
- On constate également que les dossiers renvoyés lors des sessions ne sont pas reprogrammés dans les sessions suivantes consacrant un certain déni de justice. C'est particulièrement patent sur les dossiers liés aux violences sexuelles.
- Enfin, l'abandon, à la demande de la partie nationale, du dispositif participatif d'assistance technique (comité préparatoire, évaluation conjointe) qui avait été mis en place par le PC semble se traduire par une baisse de la qualité de la justice rendue. On peut par exemple à cet égard noter le rapport de la dernière session criminelle organisée sous le PC : « *Sur le financement de la session et le comportement des magistrats, il y a lieu de repenser les règles déontologiques et éthiques des acteurs judiciaires et de mettre l'accent sur leur redevabilité. La très faible performance de cette session n'est pas de nature à encourager le financement d'une autre session par les partenaires techniques et financiers.* Cependant en 2020, dans le cadre de la phase 2 du PC, un arrêté<sup>64</sup> du MJDH a institutionnalisé un comité préparatoire des sessions criminelles au sein des CA en charge de la préparation, du déroulement et de l'évaluation des sessions criminelles. Il est composé des magistrats des CA mais est également ouvert à tous les partenaires qui apportent un appui technique et financier.

---

<sup>63</sup> Voir rapport de la session criminelle de la Cour d'Appel de Bangui du 19 novembre au 20 décembre 2018 ; rapport de la session criminelle de la Cour d'Appel de Bouar du 26 juillet au 28 août 2019 ; rapport sur la session criminelle de la Cour d'appel de Bangui du 23 septembre au 23 octobre 2019 ; rapport de la session criminelle de la Cour d'appel de Bangui du 10 décembre 2019 au 8 février 2020.

<sup>64</sup> Arrêté du 17/06/2021 n° 33/MJDH/DIRCAB/DGSJ/ DAPG portant création d'un comité préparatoire des sessions criminelles au sein des Cours d'Appel.

### **Produit 2.3 : les audiences foraines**

A la demande des populations, le PC prévoyait l'organisation d'audiences foraines en vue de délivrer des actes administratifs par le biais de jugements supplétifs d'Etat civil. Cette activité quoique pertinente dans un contexte d'effondrement de l'administration semble s'inscrire de manière artificielle dans un résultat de relance de la chaîne pénale. La problématique de l'état civil ne peut s'envisager uniquement sous le prisme judiciaire et doit s'inscrire dans une vision systémique d'appui à l'état civil dont le système judiciaire serait un des maillons. A cet égard, la tenue de cette activité s'est faite sans l'implication de la section des affaires civiles de la MINUSCA. Cette faiblesse programmatique a peut-être eu une incidence sur l'atteinte du résultat.

En 2016 le PC a organisé des missions d'audiences foraines avec 6 TGI (Bouar, Bria, Bimbo, Sibut, Bossangoa et Boda) et la Cour d'Appel de Bouar. Dans ce cadre, les magistrats ont été formés à l'utilisation d'imprimés judiciaires harmonisés afin de faciliter leur travail. Les imprimés judiciaires ont été distribués dans toutes les juridictions du pays<sup>65</sup>. Au total 7.714 jugements supplétifs et/ou reconstitutifs ont été prononcés. Les résultats de l'activité ont été largement atteints car le PC ciblait 6.000 jugements. On peut conclure que cette activité répondait à un réel besoin de la population dont les actes de naissance avaient été détruits durant la crise. Les jugements étaient censés être gratuits pour la population car le PC prenait en charge l'ensemble des frais liés aux audiences foraines (transport, perdiem, fourniture, équipement, etc.). Pour autant les greffiers ont exigé la perception des frais judiciaires pour chaque jugement soit 5.000 FCFA. En conséquence, les justiciables n'ont pas eu accès à leur jugement réduisant à néant tous les investissements consentis. Le PC a initié un plaidoyer avec le ministère de la Justice afin d'obtenir la gratuité des actes et cela a fait l'objet de recommandations inscrites dans les comités de pilotage de 2017 et 2018 mais sans que cela soit couronné de succès. En conséquence, le projet a abandonné l'appui des audiences foraines civiles sans formaliser la décision.

### **Produit 2.4. Renforcement des institutions de la chaîne pénale**

Le PC a largement soutenu les institutions judiciaires sur base des diagnostics qui avaient été fait lors du plan d'urgence. Les appuis ont été majoritairement axés sur de réhabilitation de bâtiments et la dotation d'équipement et de fourniture.

Dans le cadre du renforcement de la chaîne pénale, le programme a mis en œuvre plusieurs activités à savoir : des formations, la réhabilitation des infrastructures pénitentiaires, des réunions sur la chaîne pénale, la dotation en équipement et en fourniture des institutions judiciaires et pénitentiaires, le recrutement de +/-300 agents pénitentiaires, la tenue de réunions des acteurs de la chaîne pénale et la mise en place d'un système de gestion, contrôle et stockage des preuves et pièces à conviction.

Prise de manière individuelle l'ensemble de ces activités ont été réalisées selon les standards de qualité et ont été appréciées positivement par les bénéficiaires. Plus spécifiquement, l'appui aux institutions pénitentiaires a été particulièrement mis en exergue lors des entretiens. Les travaux de

---

<sup>65</sup> Voir rapport annuel 2016

réhabilitations des établissements pénitentiaires<sup>66</sup>, l'appui à la gestion interne des prisons<sup>67</sup> et le recrutement et la formation des agents pénitentiaires ont eu un effet positif sur l'amélioration de la performance de l'administration pénitentiaire centrafricaine. Au début du projet, il n'existait pratiquement plus aucune prison sécurisée avec comme conséquences des évasions massives et une impunité de fait des criminels. A la fin du Projet<sup>68</sup>, il existait 6 prisons réhabilitées dont une prison de femmes et une diminution du nombre d'évasion. Par ailleurs, le PC s'est particulièrement investi sur le processus de démilitarisation des prisons en élaborant une stratégie et en recrutant et formant près de 300 agents pénitentiaires. Il y a lieu de noter que la stratégie de recrutement, à l'instar de ce qui a été fait pour le recrutement des FSI, s'est basée sur les compétences des candidats dans le respect des équilibres régionaux et de genre. Il s'agit d'une rupture nette avec les mécanismes précédents de recrutement qui se fondaient sur le clientélisme, le népotisme et les pots de vin.

Néanmoins, il faut noter qu'auparavant, en 2012, 44 agents avaient été recrutés grâce au financement du PBF. Ceux-ci n'ont cependant été intégrés au service public qu'en 2017, après une énorme pression de la MINUSCA et d'INL et conditionnant l'obtention de financements supplémentaires. Ce précédent suscite des inquiétudes quant à l'intégration effective des 300 recrues dans la fonction publique une fois leur formation terminée.

Cependant, il semble que toutes ces activités n'aient pas contribué à l'amélioration effective de la coordination des acteurs de la chaîne pénale. Elles ont été planifiées et programmées de manière disparate et sous forme de silo. Les appuis à la police judiciaires, aux parquets, aux juridictions et aux établissements pénitentiaires n'étaient pas envisagés de manière concertés et simultanés afin d'appuyer la performance de la chaîne pénale. Par ailleurs, les activités, bien que s'inscrivant dans la chaîne pénale, avaient pour objectif de répondre à des dysfonctionnements mais pas une stratégie d'amélioration de la performance de la chaîne pénale. Le projet n'est pas en mesure de documenter une augmentation du rendement en matière pénale, une diminution de la durée de la détention préventive ou une diminution du nombre de personnes en détention préventive.

Par ailleurs, l'appui en équipement des juridictions semble avoir été fait de manière assez automatique sans réel appui technique à la relance. Il s'agit d'activités qui ne sont pas suffisamment liées à un résultat d'augmentation de la performance et on se situe dans le syndrome de la coquille vide. Les statistiques judiciaires informaient le projet sur le fait que les juridictions appuyées avaient des rendements très faibles en matière contentieuse et que la majorité des activités se réalisait dans les matières non contentieuses<sup>69</sup>. Ce point se traduit aussi sur l'appui en équipement, on constate que le TGI de Bangui a bénéficié plusieurs fois d'appui en matériel informatique contrairement à

---

<sup>66</sup> Prisons de Ngaragba, Camp de Roux, Bimbo, Bossembele, Mabari et Sibut.

<sup>67</sup> Mise à disposition de 18 registres (entré, sortie, visite, incidents, ...) différents par prisons afin d'améliorer la gestion des détenus.

<sup>68</sup> Certaines infrastructures ont été détruites pendant les violences électorales de 2020 mais ceci n'est pas pris en compte dans la présente évaluation.

<sup>69</sup> Voir tableau de bord T1 2018 qui révèle que 36% des jugements rendus par les TGI de Bimbo et de Bangui sont rendues en matières non contentieuses et que seul 9% sont rendues en matière pénale.

Bimbo aboutissant à une situation non-efficace où il y avait, en 2017, plus d'un ordinateur par Agent de l'Ordre Judiciaire (AOJ) à Bangui alors qu'il n'existait qu'un seul ordinateur pour 5 AOJ à Bimbo. Le manque d'approche axée sur les résultats peut déboucher sur ce type d'activité où le PC se résume à un rôle de centrale d'achat.

Il y a également eu un projet pilote d'appui au contrôle et au suivi des pièces à conviction qui s'est construit autour d'une consultance, de formations au bénéfice des greffiers et des secrétaires de parquet et de l'équipement d'une salle de scellés au TGI de Bangui. On peut se poser la question d'aborder l'amélioration de la chaîne pénale sur un point aussi précis et quelque part assez anecdotique sur l'ensemble de la procédure. Par ailleurs si la salle existe toujours, elle n'est pas utilisée. Les bénéficiaires déplorent le fait qu'elle n'est pas appropriée car exigüe et inconfortable. Pour ce qui est des équipements transmis (machine de détecteur de faux billets, machine de mesure de pression et la température ambiante), ils sont stockés et ne sont pas effectifs.

### **Produit 2.5 : les victimes des graves violations des droits de l'homme & participent aux processus de construction de la paix**

Une cartographie des violations graves des droits de l'Homme commises entre 2003 et 2015 a identifié plus de 620 cas. Elle a été réalisée avec l'aide de consultants et l'expertise de la Division des droits de l'Homme (HCDH) et JCS de la MINUSCA. Le document a été validé par toutes les parties prenantes et constitue un des instruments de base de la stratégie de poursuite pour le Procureur de la Cour Pénale Spéciale. Comme évoqué dans le cadre du produit 1.2., en appuyant ce travail de mapping, le PC a permis de répondre rapidement à la demande du Conseil de sécurité et de contribuer à la mise en œuvre de la CPS et donc de la lutte contre l'impunité en RCA.

### **Résultat 3 : La police et la gendarmerie fournissent progressivement des services de protections dans les sites sensibles**

Le résultat numéro 3, outcome sur la sécurité, enregistre des résultats satisfaisants. Son exécution est marquée par une logique globale d'intervention pertinente, une montée crescendo d'activités de type « point d'entrée » équipement/formation/infrastructures qui a su aborder des domaines plus sensibles de la réforme tels que la gestion des ressources humaines et la redevabilité des FSI (résultat 3.3) contribuant ainsi à l'amélioration de la gouvernance du secteur de la sécurité. Cette logique d'intervention semble dès lors s'être fondée sur une vision stratégique à moyen-long terme. Les résultats obtenus se font sur la base des principes d'intervention suivants :

- une approche globalement systémique qui, pour soutenir le renforcement d'une fonction ou d'une institution, inclut des pans infrastructure, équipement, formation, y inclus parfois formation des formateurs, communication<sup>70</sup> ;
- une réflexion et exécution qui transcendent les résultats du sous-produit (ex. : 3.1 et 3.3 sur la question des uniformes) et les outputs (ex. : CLS) ;

---

<sup>70</sup> Elle pêche cependant par un manque de pérennisation entendue comme la capacité des autorités nationales à prendre en charge et faire perdurer les acquis.

- à l'animation d'un dialogue stratégique par le recours à des conditionnalités bien pensées (remise des uniformes contre vérification).

### **Produit 3.1 Les besoins de sécurité des communautés, particulièrement des groupes vulnérables, sont identifiés et traité à travers une méthodologie de sécurité de proximité**

L'année 2015 est marquée par des soutiens visant une reprise minimale de l'activité des FSI à travers des réhabilitations de commissariats à Bangui et quelques formations en matière d'enquête<sup>71</sup>.

La situation sécuritaire stabilisée et les autorités étant élues, à partir de 2016, le projet, se focalise, dans l'esprit de la police de proximité, sur l'identification des besoins de sécurité par les FSI et le rapprochement de ces derniers avec la population. A partir de 2018, l'accent est mis sur l'amélioration de la qualité de l'offre de service. Confirmant cette dynamique, le sous-produit 1 est alors reformulé comme suit : « *les besoins de sécurité des communautés sont identifiés et pris en charge par des mécanismes de police orientée vers la population* ».

### **Rapprochement de la population**

Le projet engage dès 2016 deux initiatives principales visant le rapprochement FSI-population. La fourniture d'uniforme est un succès indéniable du projet alors que l'initiative des CLS n'a pas su atteindre son objectif pleinement tout en amorçant cependant une dynamique positive qu'il convient de poursuivre.

#### **Uniformes**

Un des axes initiaux d'effort vise la fourniture de nouveaux uniformes. Cette activité, qui peut sembler au premier abord une étrange priorité, a rempli plusieurs objectifs d'intérêt dans le contexte centrafricain : i) donner une nouvelle image des FSI à la population, ii) identifier les FSI des membres des groupes armés et des auxiliaires, iii) différencier les gendarmes des policiers et des FACA et iv) responsabiliser les personnes qui sont en contact avec la population. Après un démarrage rapide et la signature d'arrêtés ministériels dès juillet 2016<sup>72</sup>, des difficultés rencontrées avec le fournisseur ayant gagné l'appel d'offre ralentiront la finalisation de cet objectif. Cependant, cela a offert l'opportunité, saisie par le projet, de lier la remise de cette dotation au processus de recensement et vérification des FSI (produit 3.3). Cette forme de conditionnalité s'est avérée payante puisque les uniformes seront effectivement remis en deux phases, une remise partielle en 2018 et finalisée en 2019 une fois ce processus achevé. Ainsi, le PC a pu, via une activité « équipement », atteindre la

---

<sup>71</sup> Un système de monitoring de la présence des policiers et gendarmes, ainsi que de collecte de données quant au nombre de visiteurs, de personnes détenues, etc. sera introduit avant d'être suspendu à la suite des incidents de septembre/octobre 2015 qui mettront fin à la colocation d'UNPOL au sein des commissariats et brigades. Un mécanisme tourné davantage vers l'accompagnement des FSI appelé « *mentoring, monitoring et advisory* » (MMA) lui a fait suite.

<sup>72</sup> Arrêté ministériel N° 616 du 14 juillet 2016 modifiant et complétant l'arrêté N° 729 du 14 septembre 2015 ; Police : arrêté ministériel N° 617 du 14 juillet 2016 modifiant et complétant l'arrêté N° 728 du 14 septembre 2015.

réalisation d'un objectif clé et hautement sensible de gouvernance dans le cadre d'une réforme du secteur de la sécurité.

Par ailleurs, la remise de la dotation n'aurait pu atteindre les objectifs visés par l'activité si elle n'avait été accompagnée d'une campagne de communication. Cette dernière, développée en collaboration avec le service communication du ministère de la Sécurité, a couvert le pays à travers différents canaux incluant une partie visuelle avec des panneaux publicitaires affichant les nouvelles tenues avec des messages à la population, et une partie audio avec des spots radios annonçant ce changement en plus de sketches et émissions débats sur cette thématique. Par ailleurs, la campagne de communication sur les nouvelles tenues des FSI a ciblé les femmes policières et gendarmes notamment avec les affiches développées avec une prédominance féminine ainsi que les spots radios enregistrés avec des voix féminines.

### ***CLS - police communautaire***

Dans l'esprit de la police de proximité, un mécanisme communautaire, les comités locaux de sécurité (CLS), a été introduit en RCA. Envisagé comme un mécanisme de médiation dans le PRODOC, les CLS seront développés dans une dynamique de prévention et de sécurité urbaine<sup>73</sup>. L'initiative est présentée en 2016 à travers des sessions de sensibilisation et de formation, y compris sur le concept de police communautaire visant les parties concernées<sup>74</sup> dans le 4<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> arrondissement. La phase de démarrage a abouti à l'identification de quatre zones pilotes en collaboration avec la section Affaires civiles de la MINUSCA. Le 2<sup>ème</sup>, 5<sup>ème</sup> et le 6<sup>ème</sup> arrondissement de Bangui et la ville de Bossangoa<sup>75</sup> sont sélectionnés par le projet sur la base des besoins existants et de contextes favorables à ce que l'initiative fasse souche et à des perspectives de mise en œuvre rapide. Sur la base des diagnostics locaux de sécurité et les descentes de terrain, des plans locaux de sécurité y sont élaborés en 2017. Les comités du 2<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> arrondissement verront leur composition stable et mettront en œuvre des activités (ex. : campagnes sur la sécurité routière, la consommation de drogue, les violences en milieu scolaire).

Cependant, l'initiative ne sera jamais étendue sans pour autant être abandonnée<sup>76</sup>. Le passage de l'expérimentation à l'institutionnalisation ne réussira pas pour une série de raisons. Les CLS sont développés en RCA sur la base de l'expérience tunisienne des membres du projet ainsi que sur des expériences comparées africaines et occidentales, or, les ressources et capacités des autorités municipales centrafricaines sont toutes autres. Tel quel, le concept soulève des questions quant au réalisme et au pragmatisme. La structure envisagée d'un comité par arrondissement n'était pas soutenable humainement et financièrement. Elle sera d'ailleurs réorientée vers un engagement plus soutenu auprès d'une superstructure à la mairie de Bangui, le Conseil de Sécurité Urbaine (CSU). Le besoin d'accompagnement de ces comités s'est avéré dépasser la capacité du projet et ce d'autant

---

<sup>73</sup> Cela explique que cette activité de l'output 5 est rapportée sous l'output 3.

<sup>74</sup> OPJ, administration centrale, magistrats, OSC, municipalités

<sup>75</sup> Les FSI sur place seront formés mais la structure ne sera pas mise en place.

<sup>76</sup> Le PGRR-FSI mentionne comme l'une des missions des unités redéployées : « *promotion de l'approche de police communautaire/police de proximité à travers la mise en place et le renforcement des comités locaux de sécurité* ». L'expérimentation se poursuit sur le nouveau projet avec une extension à 9 villes.

plus lorsque de nouvelles priorités ont émergé (notamment le recrutement). La différence de vision des Affaires civiles de la MINUSCA<sup>77</sup>, partenaire sur cette activité, le manque d'intérêt du bailleur et le départ en septembre 2018 du point focal sécurité communautaire qui ne sera pas remplacé complètent le tableau.

L'atteinte limitée du résultat s'explique par deux facteurs : 1) les FSI n'étaient pas en capacité de répondre aux besoins identifiés en termes de formation et d'équipement<sup>78</sup> ; 2) les FSI n'avaient pas leur place dans les quartiers<sup>79</sup> et un vrai travail d'acceptation était nécessaire<sup>80</sup>.

L'absence de cadre relatif au concept de police de proximité en RCA est une des raisons invoquées de l'absence de progrès tangibles enregistrés. Le potentiel blocage est levé le 13 juin 2019 lorsque la Politique ministérielle de police de proximité modèle centrafricain (PMPP-MC) « *Sécurité pour Tous et par Tous* » est adoptée. Cependant à ce jour, le cadre légal des CLS n'a toujours pas été entériné<sup>81</sup>.

Les entretiens ont révélé que les CLS ont créé beaucoup d'attentes et partant de frustrations<sup>82</sup> qui auraient pu être maîtrisées davantage si le concept avait été adapté au contexte centrafricain et si les partenaires s'étaient davantage accordés sur les objectifs poursuivis. Au final, cette activité aura principalement permis, ce qui n'est pas négligeable, de faire du lien entre les citoyens et les autorités municipales.

Dans l'objectif de rapprochement FSI-population, un travail auprès de la police municipale est une opportunité qui n'a pas pu être saisie par le projet et qui pourtant aurait été intéressante en termes de police communautaire. Identifié par le PC et priorisé en 2019, le soutien à la police municipale n'a pas suscité l'intérêt des bailleurs de fond notamment en raison de l'absence d'un cadre réglementaire régissant son travail. La police municipale n'existe par ailleurs qu'au niveau de la mairie de Bangui et est inexistante en régions.

### **Capacité de réponse aux besoins de sécurité**

Face à l'ampleur des besoins, et ce malgré la pertinence des initiatives sélectionnées, le PC semble avoir manqué de focalisation qui auraient permis d'atteindre plus de résultats. Dans ce cadre, on relèvera :

---

<sup>77</sup> Les Affaires civiles voyaient davantage les CLS comme des instances d'échange et de discussion offrant l'opportunité de renforcer l'acceptation de la Force MINUSCA.

<sup>78</sup> Ce constat sera pris en compte par le PC et donnera naissance au projet « commissariats pilotes ».

<sup>79</sup> Les FSI étaient soit absents soit perçues comme des prédateurs. La sécurité était fournie par des groupes d'auto-défense.

<sup>80</sup> Cette acceptation requiert une reconnaissance de leur légitimité qui ne saurait se faire, au-delà du renforcement de leur efficacité, sans une amélioration de leur redevabilité.

<sup>81</sup> Un 1<sup>er</sup> projet d'arrêté est élaboré en 2017 sur la base de l'expérience pilote des CLS. Un 2<sup>ème</sup> projet d'arrêté a été élaboré en 2020 après l'adoption de la politique ministérielle Police de proximité qui crée les organes de concertation en matière de police de proximité.

<sup>82</sup> Interview

### ***Points Focaux Genre et Groupes Vulnérables :***

Dès 2016, des points focaux genre et groupes vulnérables sont mis en place afin d'améliorer le traitement des plaintes des personnes vulnérables et des victimes des violences sexuelles et basées sur le genre. L'objectif initial était de constituer un réseau national à raison de deux points focaux au minimum par commissariat de police et par brigade de gendarmerie. Avec l'avènement de l'UMIRR (voir infra résultat 4), il n'existe désormais que 6 points focaux genre (2 UMIRR, 2 policiers et 2 gendarmes)<sup>83</sup>.

La centralisation sur l'UMIRR est problématique car limitant en termes d'accès à un service de qualité et ce d'autant plus face au redéploiement acté des FSI sur le territoire (voir infra). Des formations sur les questions VSBG à l'intention des FSI dans leur ensemble continuent cependant mais semble relever davantage d'une logique de saupoudrage.

### ***Garage de maintenance des véhicules***

Un garage de maintenance des véhicules de la police et de la gendarmerie a été soutenu dès 2015 avec pour objectif d'assurer la maintenance des dons de véhicules reçus. Cela s'inscrit dans la logique de pérenniser le renforcement de capacité et d'augmenter la capacité opérationnelle par le nombre des patrouilles ainsi que de rapprocher, *via* cette présence sur le terrain, les services de sécurité de la population. Ce soutien a inclus la réhabilitation des infrastructures, la formation des agents de maintenance et la fourniture des outils et équipements.

Le projet ne s'est malheureusement pas avéré pérenne après 1 an : les 20 agents formés ont été réaffectés et en l'absence de personnel qualifié et de budget de fonctionnement, le garage, bien que toujours en fonctionnement, ne remplit pas sa mission pleinement.

Dans le même esprit, l'initiative est étendue sur le territoire avec la réhabilitation et l'équipement de 2 centres à Bouar et Bambari en 2017. Si le matériel est disponible, ces mini-centres n'étaient pas opérationnels en 2021. Le nouveau projet envisage de poursuivre cette activité.

Cette initiative qui tend vers une bonne pratique aurait méritée davantage de suivi, a minima, au travers d'un dialogue politique.

### ***Commissariats pilotes***

A partir de 2018, un travail plus structurant de renforcement des capacités des commissariats à remplir leur mission au service de la population s'engage à travers l'initiative des commissariats pilotes. Celle-ci fait suite aux constats tirés de l'expérience des CLS et des limites de la colocation d'UNPOL. Elle vise le 2<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> arrondissement de Bangui. Ces commissariats ont ainsi bénéficié d'un soutien renforcé en termes d'appui technique, de réhabilitation et de fourniture d'équipements. Il est ressorti des échanges, une différence de vision entre le PNUD et UNPOL

---

<sup>83</sup> Ce point a été relevé à moult reprises avec tous les Ministères de tutelle de l'UMIRR, incluant dans les comités de pilotage (CCS) de la RSS avec le Ministre de l'Intérieur, le Police Commissioner, etc.

(scénario réaliste vs scénario idéal) qui a impacté l'atteinte de l'objectif<sup>84</sup>. UNPOL voyait à travers cette initiative l'opportunité de créer une station de police modèle avec la dotation de tous les moyens logistiques et personnels adéquats. Le PNUD, dans une logique fonctionnelle, a quant à lui envisagé pour cette initiative un soutien incrémental à plusieurs commissariats avec de légères améliorations dérivées des services existants.

Malgré ces désaccords, un organigramme et un plan type pour les commissariats de police et brigades de gendarmerie ont été adoptés. Le soutien a également impliqué une réflexion sur les différents postes et les « shift » du personnel. Il a été rapporté par les FSI une quiétude restaurée dans la zone (l'arrondissement) et l'amélioration des conditions de travail comme plus grand changement apporté par le PC.

L'équipe d'évaluation n'est pas en mesure de déterminer s'il y a eu institutionnalisation de l'expérimentation.

### ***Fonctionnement de la police judiciaire***

Après un focus sur l'organisation et le fonctionnement interne des FSI, et un soutien superficiel tournant autour de formations des OPJ<sup>85</sup>, le projet engage un travail plus marqué au bénéfice de la police judiciaire visant la fourniture d'outils de travail (équipement PTS et base de données simplifiée à l'identité judiciaire et fichier pénal) et de formations qualifiantes afin de renforcer leur rôle dans la chaîne pénale à partir de 2018. A ce titre, les formations ont été étendues à l'intérieur du pays<sup>86</sup>. Les données collectées n'ont pas permis de vérifier un changement de comportement suite aux formations fournies, la base de données simplifiée à l'identité judiciaire et le fichier pénal ne sont, au moment de la rédaction de ce rapport, toujours pas opérationnelles<sup>87</sup>.

Sans pouvoir les attribuer directement au PC mais avec sa contribution, globalement, une amélioration de la capacité de réponse des FSI est reconnue. Ainsi, la Revue semestrielle du pilier 1 – soutenir la paix, la sécurité et la réconciliation nationale du Plan national de relèvement et de consolidation de la paix (RCPCA) en juillet 2018 indique : « *Un indice de fonctionnalité de 0 à 10 a été fixé pour déterminer l'état des lieux des unités de Police et de Gendarmerie (comprenant les effectifs, l'état des infrastructures, les équipements de bureau, les armes et munitions, les moyens de transmission, et les moyens roulants). Un total de 318 unités FSI a été répertorié, dont 161 sont fonctionnelles (soit 51%). En effet, 95 unités de Gendarmerie sont fonctionnelles sur un total de 215*

---

<sup>84</sup> Par ailleurs, la colocation UNPOL ne s'est pas avérée constituer une valeur ajoutée au processus. Il a été rapporté que les discussions ont été entravées par la colocation UNPOL prenant fait et cause pour les FSI centrafricains au détriment de la réflexion autour de la réforme menée par le groupe de travail PNUD-UNPOL-Police centrafricaine-Gendarmerie Nationale.

<sup>85</sup> On notera cependant qu'en 2016, la Direction des Services de la Police Judiciaire qui représente l'épine dorsale des services des enquêtes et d'investigation à la police centrafricaine sur tout le territoire du pays est réhabilitée en tenant compte la mise en place d'un Gender Desk (voir résultat 4), du bureau central d'Interpol et de la colocation d'UNPOL (investigations et PTS).

<sup>86</sup> Formation des premiers intervenants sur la scène de crime ont eu lieu à Bangui, Bouar et Berberati en 2018. En 2019, elle est étendue au profit de policiers et gendarmes opérant dans les préfectures de l'Ombella-Mpoko, Ouham-Pendé et Ouham, de Mambéré-Kadei, Nana-Mambéré et Sangha-Mbaere.

<sup>87</sup> Le soutien se poursuit sous le nouveau Projet Conjoint.

*unités (soit 44 %) ; 63 unités de Police sont fonctionnelles sur un total de 90 (soit 70 %) ; et les 3 unités mixtes à Bangui sont toutes fonctionnelles. ».*

### **Produit 3.2 : La police/gendarmerie est déployée dans des sites sensibles où la population est/se sent vulnérable**

Ce sous-produit est entendu par le projet comme le renforcement des capacités de la police et de la gendarmerie en matière de planification stratégique et opérationnelle tout en renforçant leurs capacités humaines et matérielles en matière de patrouilles et de lutte contre l'impunité. Le projet a atteint ses objectifs visant le redéploiement des FSI en adoptant une approche systémique incluant soutien aux cadres de réforme, soutien à l'augmentation des effectifs, réhabilitation<sup>88</sup>, formations<sup>89</sup> et équipements (notamment moyens roulants).

### **Soutien au développement des cadres stratégiques de la réforme du secteur de la sécurité centrafricain**

Le PC apporte un soutien technique dès 2015 au développement des cadres stratégiques de la réforme du secteur de la sécurité centrafricain tels que la Table ronde sur la sécurité nationale en décembre 2015, les travaux de la Politique nationale de sécurité (PNS) et la Stratégie de réforme du secteur de la sécurité. Il contribuera également aux travaux du RCPCA.

Il jouera un rôle crucial dans l'élaboration et l'adoption du plan sectoriel de réforme de la sécurité intérieure appelé Plan de renforcement des capacités et de développement des forces de sécurité intérieure (PRCD) 2016-2020, ainsi que son plan d'action. Ce plan contient une analyse complète de la situation de la police et de la gendarmerie et des actions budgétisées sur 5 ans<sup>90</sup> autour de cinq domaines : a) cadre légal et réglementaire, b) ressources humaines, c) formations et opérations, d) conduite et discipline, e) logistique et budget. Afin d'augmenter les chances de voir ce plan mis en œuvre, une formation en planification stratégique et opérationnelle a, en parallèle été offerte au profit de hauts-cadres de la police et de la gendarmerie. Ce Plan a rempli un objectif : contribuer à ce que le ministère de l'Intérieur, la police et la gendarmerie aient un état des lieux et une vision globale des prochaines étapes afin de développer leurs capacités institutionnelles. En revanche, si le plan présente l'avantage d'être chiffré, il pêche par son manque de réalisme et relève davantage d'une analyse des besoins et de l'idéal visé. Au-delà de son manque de réalisme dans le contexte

---

<sup>88</sup> Cela inclus par exemple la réhabilitation de la brigade de gendarmerie de M'Poko-Bac en 2016 situé comme son nom l'indique à proximité du camp des déplacés de M'Poko, et l'opérationnalisation de l'USAF Berberati dans le but de lutter contre les fraudes minières. Des FSI sont désormais présentes dans des zones précédemment inaccessibles : du PK5 et des quartiers périphériques de cette zone (Fatima, Yakité, etc.) ; une Brigade à Nanga-Boguila (vers la frontière avec le Tchad) et un Poste de Gendarmerie à Marali (entre Bouca et Bogangolo).

<sup>89</sup> Notamment une formation en intervention professionnelle (qui vise à améliorer les capacités techniques et opérationnelles de la police et de la gendarmerie en matière d'intervention, de self défense, d'arrestation et de patrouilles et de progression en milieu hostile, tout en respectant la légalité et les principes de respect des droits de l'homme) et en intervention spécialisée en milieux difficiles.

<sup>90</sup> Le plan de réforme estime les besoins à hauteur de 51,566,736 USD pour la police et 54,231,987 USD pour la gendarmerie.

centrafricain<sup>91</sup>, il a été développé en silo sans considération pour les autres piliers de la réforme. Il ne parviendra pas, par ailleurs, à servir de véritable socle à la coordination des efforts. En effet, le Comité mixte en charge de la mise en œuvre et du suivi du plan de renforcement des capacités et de développement des FSI instauré en 2017<sup>92</sup> sur la base du Plan de renforcement des FSI, ne sera jamais opérationnel. Il faudra attendre la création d'un nouveau cadre stratégique afin de voir la coordination redynamisée.

Le Plan global de redimensionnement et de redéploiement des FSI (PGRR-FSI) signé en mars 2018 s'inscrit parfaitement dans la nécessité du moment. Dans une moindre mesure, il présente cependant des caractéristiques similaires au plan de réforme sectoriel quant à ses ambitions irréalistes<sup>93</sup>. Le manque de réalisme des plans a été soulevé par les PTF, y compris le PNUD et MINUSCA. Le plaidoyer engagé a permis de faire une évaluation à mi-parcours du PRCD et du PGRR avec des recommandations permettant une meilleure mise en œuvre et suivi de ceux-ci.

Un nouveau cadre de concertation, le Comité de coordination et de suivi (CCS) de la mise en œuvre de la réforme des FSI<sup>94</sup> est donc créé en mai 2018<sup>95</sup>. Présidé par le ministre de l'Intérieur, le Comité réunit les directeurs généraux du ministère et les inspecteurs centraux<sup>96</sup>, ainsi que les PTF impliqués<sup>97</sup>. Le CCS s'inscrit bien au sein des autres mécanismes avec notamment la participation du Secrétaire général du Secrétariat permanent du RCPCA ou bien encore la transmission des compte rendus au Comité stratégique DDR-RSS-RN. En 2019, le Comité s'est réuni régulièrement prenant des décisions quant à la mise en œuvre de la réforme. Il n'y a cependant pas eu de réunion en 2020<sup>98</sup>.

A un autre niveau, le projet a soutenu les projets de loi organique de la Police et de la Gendarmerie, et les nouveaux organigrammes de la Police et de la Gendarmerie sans réussir à les voir aboutir. Ces documents sont toujours à l'étude en 2021 pour des raisons politiques.

---

<sup>91</sup> A titre d'exemple, au-delà du budget global (voir note précédente), le Plan prévoit 257 constructions et 63 réhabilitations pour la police auxquelles s'ajoutent 221 constructions et 156 réhabilitations pour la gendarmerie.

<sup>92</sup> Arrêté n. 006 du 31 mars 2017.

<sup>93</sup> Le PGRR-FSI requiert une mobilisation de 189,531,898 USD dans sa globalité dont 72,782,666 USD pour la police et 116,749,232 USD pour la gendarmerie. Son financement repose principalement sur le soutien des PTF dont la prédictibilité est incertaine. Trait commun aux processus RSS, cela n'est pas problématique dès lors que des efforts suffisant de mobilisation des fonds sont engagés.

<sup>94</sup> On notera que le nom est élargi et ne rapporte plus seulement au Plan de renforcement des FSI.

<sup>95</sup> Arrêté n. 010 du 2 mai 2018.

<sup>96</sup> Le chargé de mission, point focal RSS du Ministère ; le Directeur général des ressources humaines ; le chargé de mission défense du Ministère ; le Directeur général de la gendarmerie nationale ; le Directeur général de la police nationale ; l'Inspecteur central de la Police ; l'Inspecteur central de la gendarmerie.

<sup>97</sup> Chef de la composante police de la MINUSCA, chef de l'Unité RSS- MINUSCA, Directeur Pays du PNUD, ambassadeurs et chefs de mission (y compris EUTM).

<sup>98</sup> La situation sanitaire et le contexte électoral sont évoqués.

## **Recrutement**

Les sous-effectifs de la police et de la gendarmerie<sup>99</sup> sont une véritable problématique. La RCA n'avait pas connu de recrutement officiel depuis 2010 pour la police et 2011 pour la gendarmerie en faisant également des corps vieillissants. Dans l'optique de renforcer l'offre pour répondre à la demande, le recrutement d'effectif nouveau était indispensable. Ce renouvellement offre également l'opportunité de tendre vers des forces davantage représentatives de la population en terme ethnique, religieux, géographique et de genre.

Le projet a contribué substantivement à l'effort de recrutement principalement à travers la réhabilitation et l'équipement des deux écoles de police et de gendarmerie (voir infra) ainsi que par son soutien à l'élaboration des différents textes liés à l'ouverture du concours et au processus de recrutement lui-même en sa qualité de membre permanent du comité technique mixte de recrutement (CTMR). Après une campagne de recrutement nationale, 10.000 candidatures<sup>100</sup> sur 13.000 reçues ont été jugées valides. S'en est suivi un test écrit, une épreuve sportive, une visite médicale et enfin une enquête de moralité.

La phase de préparation et sélection au recrutement faite à travers le Projet Conjoint a été complétée par l'appui à la formation initiale des dites recrues fourni *via* le projet PBF d'Appui au renouvellement des Forces de Sécurité Intérieure (FSI). A l'issue d'une formation de sept mois, dont un mois et demi de formation militaire et cinq mois de formation professionnelle, 500 nouvelles recrues gendarmes et policiers dont 23% de femmes ont intégré les FSI le 17 novembre 2018<sup>101</sup>. Le processus se poursuit et, à ce jour, 1500 recrutements ont été faits. Pour rappel, la RCA vise un effectif de 10 000 FSI en 2023.

L'implication du projet, au-delà, de rendre tout simplement possible ce recrutement, a également garanti qu'il soit national, inclusif, transparent et juste.

## **Redéploiement Police et Gendarmerie**

Si le redéploiement des FSI sur le territoire centrafricain est un objectif originel du projet, celui-ci deviendra un objectif prioritaire à partir de 2017-2018 (et conformément au mandat donné par le Conseil de sécurité). Il doit cependant être compris comme s'inscrivant dans le prolongement des activités de soutien précédemment apportées.

Cet appui est à nouveau multi-facette à travers la fourniture d'équipements (moyens roulants, radiocommunication), l'appui technique et logistique d'un cadre stratégique, le PGRR-FSI validé en

---

<sup>99</sup> Le Plan de renforcement des FSI estimait le ratio police habitant à 1/1250. Le rapport de mission GFP, pilier sécurité revoit ce ratio à la baisse en 2019 : « Avec un ratio actuel de 1 élément pour 1560 habitants, selon les projections de croissance de la population et de mise à la retraite, la situation devrait s'aggraver pour atteindre, 4 à 5 fois la norme recommandée par les Nations Unies, qui est de 1 policiers/gendarmes pour 450 habitants en 2023. »

<sup>100</sup> Sur ces 10 000 candidatures, 8 000 ont été déposées à Bangui.

<sup>101</sup> <https://minusca.unmissions.org/500-nouveaux-policiers-et-gendarmes-rejoignent-les-rangs-des-forces-de-securite-centrafricaines>

mars 2018 et l'accompagnement, qui prend des aspects de mentoring, de missions conjointes (PNUD, UNPOL, Police et Gendarmerie) d'évaluation des besoins dans les villes identifiées.

En mars 2018, il est rapporté dans le PGRR-FSI, la présence de 75% des effectifs de la gendarmerie à Bangui contre 85% des effectifs de la police. En décembre 2019, le Directeur Général de la Police Centrafricaine a déclaré des effectifs totaux de 1478 policiers dont 958 sont à Bangui et 556 en provinces<sup>102</sup> soit un ratio 2/3 à Bangui, 1/3 en province marquant un progrès important. En septembre 2019, 11 policiers sont affectés à Birao contre 1 auparavant par exemple. Au 4ème trimestre 2019, les villes d'Obo, Bangassou, Birao et Bria sont occupés par la Gendarmerie Nationale avec l'appui de l'UNPOL<sup>103</sup>. Malgré ces résultats encourageants, il convient de noter que la dynamique positive a été ralentie par des difficultés d'ordre logistique ou sécuritaire avec un certain nombre de déploiements qui n'ont pu être effectifs malgré l'affectation des agents<sup>104</sup>.

Ces résultats sont le fruit d'efforts conjugués auxquels le projet a indéniablement contribué.

### **Produit 3.3 : Les forces de police et gendarmerie ne se rendent pas coupables de graves violations de droits de l'Homme**

Dans sa mise en œuvre et tout particulièrement à travers les résultats obtenus dans ce résultat 3.3, le projet démontre une capacité indéniable à avoir :

- dès le début du projet et dans un contexte peu favorable, commencé à travailler au renforcement de composantes indispensables à la réforme du secteur de la sécurité intérieure posant ainsi les fondations de forces de sécurité professionnelles et redevables.
- réussi à maintenir un équilibre entre une vision de court-terme et une vision de moyen-long terme.

Le soutien, tel que mis en œuvre par le PC, est à mi-chemin entre les deux objectifs de la RSS. Il a ainsi permis à la fois de : 1) renforcer l'effectivité des FSI par la mise à disposition d'écoles<sup>105</sup>, l'identification et la localisation des effectifs contribuant ainsi au redéploiement, à l'intégration et à l'identification des besoins et capacités de recrutements, et ; 2) renforcer la redevabilité des FSI contribuant ainsi à la lutte contre l'impunité et au renforcement de l'Etat de droit<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Voir Rapport de la 4<sup>ème</sup> réunion du Comité de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la réforme des forces de sécurité intérieure, 13 décembre 2019.

<sup>103</sup> Directeur général de la gendarmerie, Rapport de la 4<sup>ème</sup> réunion du Comité de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la réforme des forces de sécurité intérieure, 13 décembre 2019.

<sup>104</sup> « En juillet 2019 à Kaga-Badoro (le DG de la police) a affecté neuf (09) policiers mais cela n'est encore devenu effectif parce qu'ils ont un problème de local. Le Commissariat est occupé par les groupes armés. En août 2019 à Grimari, onze (11) policiers sont affectés malheureusement le bâtiment du Commissariat est en état de délabrement avancé, cependant avec l'UNPOL, ils ont demandé aux autorités locales de leur trouver un local. », Rapport de la 4<sup>ème</sup> réunion du Comité de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la réforme des forces de sécurité intérieure, 13 décembre 2019.

<sup>105</sup> Et les recrutements rendus possibles, voire infra.

<sup>106</sup> Et au-delà, au renforcement de la confiance FSI-population de l'objectif 3.1.

## **Gestion des ressources humaines – recensement et vérification de l'ensemble des FSI centrafricaines**

Le projet a pris le parti, avéré gagnant, de commencer à travailler sur la gestion des ressources humaines dès 2015 à travers un soutien multi-facette visant l'identification des personnels, la reconstitution des bases de données, la réhabilitation et l'équipement<sup>107</sup> des services des ressources humaines et la modernisation des procédures de travail<sup>108</sup>.

L'un des résultats phares du projet est, à n'en pas douter, le recensement (nombre, identification avec photo et localisation) et la vérification (données personnelles, académiques et professionnelles, screening violations des droits humains) de l'ensemble des policiers et gendarmes centrafricains. Ce succès est notable tant par l'envergure de l'activité que par sa sensibilité. Ce travail a pu commencer dès 2016 en collaboration avec les Inspections et UNPOL sur l'ensemble du territoire. Il constitue un exemple de bonne collaboration.

Est créé en 2017 par Arrêté interministériel du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Défense, un Comité de vérification des effectifs de la police centrafricaine et de la gendarmerie nationale<sup>109</sup>. Celui-ci est présidé par le Directeur de cabinet du MISPAT devenu par la suite le MISP et composé des parties prenantes nationales<sup>110</sup> et internationales<sup>111</sup> concernées. Un sous-comité technique vient compléter ce niveau politique<sup>112</sup>. Celui-ci s'est focalisé sur la conformité du dossier administratif<sup>113</sup>114 alors qu'une « Unité vetting & HRDDP » au sein du pilier développement d'UNPOL et en collaboration avec la Divisions Droit de l'Homme s'est attachée à la moralité et aux antécédents des agents<sup>115</sup>.

Le sous-comité a étudié 1027 dossiers de policiers et gendarmes devant régulariser leurs situations administratives<sup>116</sup>. Ces cas concernent le manque de copies d'actes de naissance (86 cas), des

---

<sup>107</sup> Matériel informatiques, fournitures de bureau.

<sup>108</sup> Ex. : mise en place d'une procédure de reconstitution et d'enregistrement des dossiers dans une base de données en 2016. Voir rapport annuel.

<sup>109</sup> Arrêté interministériel n. 299 du 23 mars 2017 portant création d'un comité de vérification des effectifs de la centrafricaine et de la Gendarmerie nationale.

<sup>110</sup> Inspecteur central de la police, inspecteur central de la gendarmerie, chargé de mission en matière de police, chargé de mission en matière de gendarmerie, chargé de mission aux affaires juridiques, directeur général de la gendarmerie, directeur général de la police, directeur général des ressources humaines du ministère de la Défense, directeur de l'intendance de la police et de la gendarmerie.

<sup>111</sup> UNPOL, chef de la section des droits de l'homme MINUSCA, UE, PNUD.

<sup>112</sup> Il est composé de :

- Huit (08) personnels des ressources humaines (B1) de la Gendarmerie nationale ;
- Huit (08) personnels des ressources humaines de la Police Centrafricaine ;
- Huit (08) UNPOL du Pilier sécurité de la MINUSCA ;
- Deux (02) personnels de la Direction Générale des ressources humaines du Ministère de la Défense Nationale ;
- Un (01) représentant du PNUD.
- Quatre (04) éléments de sécurité.

<sup>113</sup> L'identité de la personne ; La note (Décision ou Arrêté) d'incorporation ; Le niveau d'étude à l'incorporation.

<sup>114</sup> Voir rapport hebdomadaire du sous-comité technique.

<sup>115</sup> Voir rapport journalier de l'équipe « vetting & HRDDP ».

<sup>116</sup> Sur un total de 3269 dossiers initialement déposés (1201 policiers et 2068 gendarmes en 2017).

authenticités douteuses (100 cas), des cas de violation des droits de l'Homme (23 cas)<sup>117</sup>, des manques de copie de pièce d'identité (195 cas), manque de diplômes scolaires et/ou universitaires (244 cas), des dossiers vides (43 cas), des manques de diplôme de sortie de l'école de formation (187 cas), des cas de personnes non identifiées (2 cas) et des manques de documents d'intégration/Incorporation (147 cas)<sup>118</sup>. Cet appui a permis de régulariser la situation de 273 gendarmes et 47 policiers dont les dossiers personnels sont passés de non conformes à conformes.

En décembre 2019, les effectifs des FSI ont été arrêtés comme suit<sup>119</sup> :

- Police : effectif total 1477 (1131 hommes et 346 femmes) dont 1446 ayants des dossiers conformes et 31 non conformes.
- Gendarmerie : effectif total 2166 (1950 hommes et 216 femmes) dont 1957 ayants des dossiers conformes et 209 non conformes.

L'implication des partenaires internationaux, y compris le PNUD, a garanti la qualité et la transparence du processus.

Cette base de données reconstituée, le projet s'est tourné vers le développement d'un nouveau progiciel pour la gestion des ressources humaines et la production des cartes professionnelles. Initiée en 2019, cette activité n'a cependant pu aboutir avant la fin du projet<sup>120</sup>.

Malgré ses efforts de plaidoyer depuis 2016<sup>121</sup>, le projet n'aura pas été en mesure de résoudre la problématique des auxiliaires, zone grise de l'appareil sécuritaire statutaire centrafricain. Ces individus qui n'ont aucun statut officiel, n'ont reçu aucune formation diplômée, ne perçoivent pas de salaire et qui ne sont redevables à aucune hiérarchie, posent des actes de police sur le terrain et portent armes et uniformes de la police centrafricaine<sup>122</sup>. Ils revendiquent paiement pour leurs prestations et sont réputés impliqués dans des violations des droits de l'homme auprès des populations. Estimés à 704 dont 192 femmes, ce qui représente environ 33% des effectifs de la Police Centrafricaine en 2019<sup>123</sup>. Ce dossier, tant qu'il n'est pas résolu, vient minimiser l'impact des résultats enregistrés auprès des forces régulières. Si l'absence de soutien direct aux auxiliaires se justifie au regard de la HRDDP, leur nombre<sup>124</sup> en fait l'un des principaux interlocuteurs de la population et partant une limitation à l'atteinte des outcomes et de l'impact visés par le projet<sup>125</sup>.

---

<sup>117</sup> Le MISP et les inspections ont été saisis de ces cas pour investigation sans que des sanctions n'aient pu être prises en l'absence de preuves suffisantes.

<sup>118</sup> Rapport annuel 2019

<sup>119</sup> Rapport annuel 2019

<sup>120</sup> Cette activité s'est poursuivie sous le nouveau projet et est en cours de finalisation en avril 2021.

<sup>121</sup> Note d'analyse sur la régularisation de la situation des auxiliaires de la police centrafricaine, note conjointe PNUD, UNPOL, MINUSCA RSS remise au Ministère.

<sup>122</sup> Les auxiliaires n'ont pas reçu les nouveaux uniformes.

<sup>123</sup> Voir note d'analyse sur la régularisation de la situation des auxiliaires de la police centrafricaine, note conjointe PNUD, UNPOL, MINUSCA RSS remise au Ministère.

<sup>124</sup> Et l'incapacité pour le bénéficiaire du service d'identifier

<sup>125</sup> Les auxiliaires ont été à l'ordre du jour des réunions du CCS en 2019. Lors du recrutement de mai 2020, 200 auxiliaires choisis discrétionnairement par les autorités centrafricaines ont intégré l'école et ont donc été régularisés.

## **Renforcement des inspections - éthique et déontologie**

Dès 2015, priorité est donnée au renforcement des services d'inspection. Ces services, indispensables dans le cadre d'un processus de vetting et plus largement pour assurer la redevabilité des personnels ont bénéficié d'un soutien séquencé commençant par la réhabilitation des infrastructures et la fourniture de moyens roulants puis le soutien aux missions d'inspection<sup>126</sup>. Les services d'inspection ont été habilement associés au processus de vérification des personnels. Dès 2016, des résultats probants sont à noter : 150 éléments identifiés à Bangui ont rejoint leur unité et sur 205 éléments en situation non régulière relevés (non-rejoint, abandon de poste ou autre absence non-justifiée) par les inspections, la police prendra des mesures de suspension de salaire amenant 18 policiers à justifier leurs absences et 26 autres à rejoindre leurs postes respectifs<sup>127</sup>.

Des obstacles ont cependant été rencontrés dans les deux autres pans du soutien.

La mise en place de lignes vertes qui constituent le moyen à la disposition de la population pour exprimer leurs plaintes vis-à-vis du comportement inapproprié de la police et de la gendarmerie n'a pas abouti pour des raisons administratives et techniques notamment. Envisagée dès 2016, cette activité se verra réactivée en 2019 démontrant une persévérance certaine du projet<sup>128</sup>. Quoiqu'il arrive, aux dires de nos interlocuteurs, même si ces lignes avaient été activées, les Inspections ne seraient pas, même à l'heure actuelle, en capacité notamment humaine de répondre à la demande et de fournir ce service de manière satisfaisante.

Pour des raisons qui semblent inhérentes à la partie nationale, la finalisation du Règlement de discipline générale de la Police, du Décret portant l'Organisation et du Fonctionnement de l'Inspection Centrale, du Code d'éthique et de Déontologie de la Police Centrafricaine et de la Gendarmerie Nationale et du Formulaire d'engagement n'a pas pu être atteinte avant la clôture du projet<sup>129</sup>. Ces documents ont été développés grâce au soutien du projet à travers un processus participatif impliquant différents acteurs de la partie national et les PTF.

Malgré des progrès attribuables au PC, il n'y a donc, à ce jour, qu'une redevabilité interne limitée des FSI. La redevabilité externe, auprès des populations, bénéficiaires du service, n'a pas pu être améliorée par le projet. Malgré des tentatives, le plaidoyer auprès de bailleurs de fond pour financer des activités promouvant le contrôle externe n'a pas été fructueux. Ces derniers sont enclins à privilégier le renforcement du contrôle interne dans un premier temps. On notera cependant l'initiative des CLS (voir infra).

---

<sup>126</sup> 6 missions en 2018 et 3 missions en 2019 - voir rapports annuels

<sup>127</sup> Rapport annuel 2016

<sup>128</sup> L'activité se poursuit. Depuis la fin du projet, des progrès ont été enregistrés : l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) a attribué des numéros et il revient désormais au Cabinet du ministère de discuter avec les opérateurs téléphoniques.

<sup>129</sup> Elles ont été mises en priorité dans le projet actuel.

## **Ecoles de police et de gendarmerie**

Un secteur de la sécurité efficace et efficient implique indéniablement une formation de qualité. Aucune réforme ne saurait se faire sans école. Or en 2014, les écoles de police et de gendarmerie sont non-fonctionnelles en RCA.

Dès 2015 la réhabilitation de l'école de police est engagée. Ce corps est une priorité, les forces étant considérées moins bien formées. L'école de gendarmerie sera également réhabilitée. Les deux écoles seront également équipées. Les processus se verront accélérés, pour ne pas dire mis sous pression, après la Résolution 2301 (2016)<sup>130</sup> donnant mandat à la MINUSCA de soutenir le recrutement de 500 policiers et gendarmes.

Ce soutien global a inclus : salles de cours, gymnasium, toilettes et douches, buvette, château d'eau, amphithéâtre, administration de l'école, clôture, dortoirs, cuisine, réfectoire, parcours d'obstacle, mobiliers, fourniture de bureau, outils informatiques et remise de moyens roulants pour faciliter les déplacements des élèves et encadreurs pendant les activités extérieures. Par son engagement substantiel, le projet a donné les moyens à la RCA de former ses cadres et ses agents en charge de la sécurité intérieure pour lutter contre l'impunité en République Centrafricaine.

Les écoles sont officiellement remises aux autorités le 18 juillet 2018 sous le haut patronage du Président de la République. Une seconde cérémonie, présidée toujours par le chef de l'Etat, a également eu lieu le 17 novembre 2018 à l'occasion de la sortie des élèves policiers et gendarmes. Les écoles disposent de formateurs, ainsi que d'un plan quinquennal de formation et les recrutements se poursuivent. L'extension des dites écoles pour répondre aux besoins est en discussion<sup>131</sup>.

En parallèle, le projet a appuyé la création d'une nouvelle école commune à la police et à la gendarmerie sous l'autorité directe du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration du Territoire, l'Ecole Supérieure des Forces de Sécurité Intérieure. Elle a pour fonction le renforcement des capacités administratives des FSI et du Ministère via la formation des officiers tant de la police que de la gendarmerie à la gestion des ressources humaines, budgétaires et matérielles. Ce renforcement des cadres vise la pérennisation des soutiens apportés. Cette école a été créée (décret structurant le MISP), son local a été identifié et réhabilité avec le soutien du projet mais elle n'a, à ce jour, jamais été rendue opérationnelle (absence de nomination de sa direction et des textes régissant son travail)<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> S/RES/2301 (2016), 26 juillet 2016.

<sup>131</sup> Voir rapport CCS.

<sup>132</sup> Un soutien est apporté en 2021 sur ce sujet par d'autres PTF.

**Résultat 4 : Le monitoring des cas de violences basées sur le genre et le sexe est effectué et les victimes de VSBG reçoivent une assistance**

Malgré l'étendue des VSBG<sup>133</sup>, elles sont un tabou en RCA<sup>134</sup>. Face à ce constat, il était nécessaire de travailler à plusieurs niveaux afin que 1) les victimes connaissent davantage leurs droits et 2) qu'elles puissent être entendues, comprises et prises en charge par l'environnement social et judiciaire centrafricain. Le projet s'inscrit en apparence dans cette logique. On constate que dans un premier temps, la majorité des ressources et des efforts se concentrent sur une approche institutionnelle 4.3 et tout spécialement l'UMIRR. Ensuite le PC a ouvert plusieurs cliniques juridiques et a consolidé son action au profit des victimes dans le cadre du projet PBF.

**Produit 4.1 : Sensibilisation des victimes de VSBG et assistance des OSC**

Des sessions de sensibilisation ont visé un large panel d'acteurs - les autorités nationales, la société civile, les médias, les autorités locales, les leaders et relais communautaires et religieux - afin de les renforcer dans leur rôle de médiation, d'orientation et d'accompagnement des victimes de VBG vers les structures de prise en charge (centre d'écoute psychosociale et clinique juridique).

Cette sensibilisation a été accompagnée en parallèle par le renforcement des capacités des acteurs judiciaires (formations des OPJ, des magistrats et des avocats). En 2016, le projet a formé 30 parajuristes issus de différentes organisations de défense des Droits de l'Homme afin d'en faire des agents de monitoring des cas de VBG.

L'ONG CIAF a quant à elle bénéficié de l'appui financier du PNUD pour réaliser une enquête sur les violences et l'accès à la justice<sup>135</sup>. Au surplus, et afin de comprendre l'environnement pour y donner une réponse appropriée, trois rapports ont été produits, restitués, amendés et transmis aux autorités nationales :

- i) Rapport sur l'état des lieux en matière de prise en charge ;
- ii) Rapport portant sur le mécanisme de prise en charge ; et
- iii) Rapport portant sur la Stratégie de mobilisation de ressources pour la prise en charge des VBG.

Ces divers rapports ont servi de base à la réflexion engagée dans le cadre de la création de l'UMIRR.

La sensibilisation et la prise en charge des victimes s'est faite principalement à travers les cliniques juridiques où les victimes ont bénéficié d'une assistance médicale, psychosociale, juridique et dans

---

<sup>133</sup> Selon les chiffres GBV/IMS, les cas rapportés ont baissé en 2017 mais ont repris leur ascension en 2018 : 6000 en 2014, 7000 en 2015, 11110 en 2016, 8321 en 2017 et 10055 en 2018.

<sup>134</sup> Voir rapports études de perception, HHI.

<sup>135</sup> 12 enquêteurs formés et déployés à cet effet à Bangui (4e et 8e Arrondissements), à Bégoua et à Bimbo ont enregistré 270 survivants de VBGS dont 78 cas de violences sexuelles, 64 cas de violences physiques et 128 cas de violences psychologiques

une moindre mesure, un appui économique<sup>136</sup>. (L'analyse sur les cliniques juridiques est développée ci-après sous le résultat 5).

### **Produit 4.3 L'accueil des survivantes de violences liées au genre et au sexe et le traitement de leurs affaires par les services de sécurité et les juridictions des zones d'intervention améliorés.**

Le projet prévoyait d'évaluer l'amélioration de l'accueil des victimes et le traitement des affaires à travers 3 éléments : la formation des OPJ et magistrats, l'équipement des services de sécurité et les juridictions et enfin la formation de médecins.

En RCA, le besoin exprimé était de créer une structure nouvelle dédiée à la prise en charge des victimes de violences basées sur le genre et le sexe. Cela fait notamment suite à la visite de la Représentante Spéciale du Secrétaire Général des Nations unies contre les violences sexuelles en période de conflit. Dès 2015, le ToE a obtenu des fonds du Japon à cet effet. L'opérationnalisation de ce qui sera appelé l'Unité Mixte d'intervention Rapide de répression des violences sexuelles faites aux femmes et aux enfants (UMIRR) concentrera la majorité des efforts sur ce produit 4.

### **Unité Mixte d'Intervention Rapide et de Répression des violences sexuelles faites aux femmes et aux enfants (UMIRR)**

Créée par le Décret n° 15.007 du 8 janvier 2015, avec une compétence qui s'étend sur toute l'étendue du territoire centrafricain, l'UMIRR est une unité mixte, composée de gendarmes, de policiers et de personnel médical et social, et placée sous l'autorité conjointe des ministères en charge de la Justice et de la sécurité publique.

La mission de cet organe se décline sous plusieurs aspects, à savoir : la mise en place de mesures préventives contre les violences sexuelles et basées sur le genre ainsi que les violations des droits de l'enfant ; application et vulgarisation des outils et les principes standards en matière d'enquêtes et de prise en charge des victimes ; contribution à la chaîne pénale dans la répression de la violence sexuelle basée sur le genre et des violations des droits de l'enfant. Le projet se focalise sur l'opérationnalisation de l'UMIRR ce qui implique : un soutien infrastructure avec la réhabilitation du bâtiment, l'équipement de ce dernier mais également un travail sur la structuration et le fonctionnement<sup>137</sup> de celle-ci.

Ainsi après un voyage d'étude au Rwanda afin de découvrir et comprendre un tel mécanisme, un Comité interministériel<sup>138</sup> est mis en place pour piloter le processus, élaborer les mécanismes et suivre l'opérationnalisation. Le mécanisme se voulant holistique, l'approche adoptée est inclusive et

---

<sup>136</sup> Ex. : formation des femmes victimes de VBGS des 8 arrondissements de Bangui, de Bimbo, Mbaïki et Boali en fabrication des tissus batik avec la teinture. Le groupe de 180 femmes bénéficiaires de cette formation a constitué un Réseau des femmes pour la fabrication de la teinture.

<sup>137</sup> Voir notamment manuel sur le fonctionnement de l'UMIRR et définit la vision, la structure et l'organigramme, la saisine et les compétences de l'Unité ainsi que les liens entre les différents services (2016).

<sup>138</sup> Arrêté interministériel N° 003/MASRN/DIR - CAB/16 du 1er juin 2016.

réuni : les Ministères de l'Intérieur, Justice, Santé, Affaires sociales ; la Police et la Gendarmerie ; les agences, organisations internationales et nationales. Trois Sections sont créées comme composantes de l'UMIRR à savoir : i) Section Enquêtes et investigations, ii) Section appui médical et psychosocial, iii) Section appui juridique. L'UMIRR est officiellement fonctionnelle depuis le 14 juin 2017.

En pratique, l'UMIRR soulève un certain nombre de questions. Il existe un manque de coordination et de clarification des rôles entre l'UMIRR et le reste des unités de police et de gendarmerie. La médiatisation de l'unité l'a rendue victime de son succès. Les victimes de VSBG se présentent à l'UMIRR y compris pour des faits mineurs qui pourraient être pris en charge par les unités « classiques » de la police et de la gendarmerie<sup>139</sup>. Par ailleurs, les deux *gender desk* placés auprès de la Direction générale de la police judiciaire et de la gendarmerie de PK 12 qui proposaient une prise en charge holistiques des victimes de VSBG ont été fermés après la mise en service de l'UMIRR. Il en résulte une incapacité à répondre à la demande. Au surplus, les enquêtes qui sont menées au niveau de l'UMIRR n'aboutissent pas à des poursuites et partant ne font pas l'objet de décisions de justice. Pourtant, le premier indicateur d'une justice pénale est sa capacité à produire des décisions judiciaires afin d'assurer la lutte contre l'impunité des faits criminels et dès lors assurer la cohésion sociale. Le fait que l'UMIRR depuis trois ans ne contribue pas encore effectivement à la chaîne pénale peut conduire à des frustrations et des rancœurs constitutives de violences.

Au-delà, l'appropriation du mécanisme par l'Etat est limitée : celui-ci, conformément aux accords avec les ministères de tutelle, devait prendre en charge le fonctionnement complet de l'unité<sup>140</sup> et la capacité de rétention des personnels formés et détachés est faible<sup>141</sup>. Il semble donc que l'UMIRR n'ait pas trouvé sa place dans le paysage de la chaîne pénale centrafricaine.

## **Autres**

Un plaidoyer pour mettre fin à la correctionnalisation des cas de SGBV est engagé dès 2015 et aboutira à la publication en mars 2016 d'une Note Circulaire du ministère de la Justice portant interdiction de correctionnaliser le crime de viol. Quatre dossiers de viols seront enrôlés et jugés lors de la session criminelle d'août 2016 à Bangui par la cour d'appel de Bangui. Ce plaidoyer s'est poursuivi tout au long de la mise en œuvre du projet et se poursuit à travers son successeur.

Par ailleurs, en 2016, un manuel sur les Procédures normalisées en conduite des enquêtes policières en matière de violences sexuelles et basées sur le genre et la protection de l'enfant sera adopté. Il permet de guider et de garantir une action cohérente dans la conduite des enquêtes policières relatives aux infractions qualifiées de violences sexuelles et basées sur le genre depuis la saisine jusqu'à la transmission des résultats de l'enquête au Ministère public.

---

<sup>139</sup> Cela s'explique aussi probablement par la gratuité de l'UMIRR.

<sup>140</sup> L'UMIRR a été récemment inscrite au budget de l'Etat.

<sup>141</sup> En 2019, 28 sur 45 personnels déjà formés et mentorés ont préféré aller dans d'autres unités. Cela s'explique par : l'absence d'un statut clair (y compris paiement des primes et allocations) pour les personnels de la police et de la gendarmerie détachés à l'UMIRR ; l'accès à l'UMIRR est gratuit cependant ce statut d'unité sans paiement liés au dépôt des plaintes et autres actes de l'enquête prive les personnels d'une source financière supplémentaire.

Au-delà, diverses formations seront délivrées à l'attention de policiers, gendarmes, médecins, infirmiers et sages-femmes formés, magistrats. On relèvera la formation de policiers et gendarmes des unités de Berberati et ses environs formés aux techniques d'accueil et d'enquête sur les violences faites aux femmes et aux groupes plus vulnérables. Celle-ci révèle un soutien, certes limité, en dehors de la capitale.

Malgré des succès notables du versant judiciaire sur la question des VSBG, le soutien s'est davantage focalisé sur les services sécuritaires créant un déséquilibre au sein de la chaîne pénale. Par ailleurs, approcher le renforcement des institutions de la chaîne pénale par le prisme d'un seul contentieux peut avoir plusieurs biais<sup>142</sup>. Aujourd'hui, la demande semble avoir rejoint l'offre, l'UMIRR étant plébiscité par les victimes de violences sexuelles. Cependant, les dossiers traités par l'UMIRR ne sont actuellement pas enrôlés créant un goulot d'étranglement au détriment des dites victimes et du besoin de justice. Et ceci alors que cette focalisation semble s'être faite au détriment d'un renforcement des capacités en la matière auprès de tous les services de sécurité étatiques et notamment ceux de proximité<sup>143</sup>.

### **Résultat 5 : Mise en place de mécanismes de protection des populations**

Ce volet porte exclusivement sur les besoins de justice et de sécurité des communautés et des individus qui les composent. Il se justifie particulièrement en RCA où la majorité des citoyens vit déconnectée des institutions de l'Etat et des services clés de justice et de sécurité. La population a majoritairement recours à des acteurs informels<sup>144</sup> pour l'accès à ces services très souvent en violation avec les droits humains et au détriment de la protection des groupes vulnérables. Il est important de mettre en contact la demande et l'offre de justice et de sécurité pour arriver à des processus intégrés et appropriés de réforme. Malheureusement, les activités de ce volet ont souvent été relégués au second plan des priorités. Une approche institutionnelle a été préférée à une approche hybride intégrant pleinement l'appui aux communautés.

### **Produit 5.1. : Appui à la société civile en vue d'améliorer l'accès à la justice**

#### **Les cliniques juridiques**

A partir de 2016, le PC a appuyé 4 cliniques juridiques<sup>145</sup> par le biais de deux ONG : l'AFJC et l'AFPE. L'objectif principal de ces cliniques était d'offrir des services gratuits aux populations locales en matière d'information et d'orientation juridiques, dans le but de contribuer à la promotion et à la

---

<sup>142</sup> Substitution des PTF aux autorités nationales en érigeant une politique pénale de fait, création d'une justice à deux vitesses, existence de mécanisme de spécialisation dans un système généraliste incapable de les absorber, volonté des bénéficiaires d'atteindre les indicateurs des PTF en créant des cas, etc.

<sup>143</sup> Pour rappel, l'UMIRR est basée à Bangui avec une compétence nationale.

<sup>144</sup> L. Umubyeyi, « Dans l'ombre de l'Etat, une justice en pleine effervescence : Etude sur les dispositifs de règlement des différends en République centrafricaine (Bambari, Bangassou, Berberati, Bria & Ndélé) », ASF, Décembre 2016 ; L. Umubyeyi, « Résoudre des conflits sans pouvoir : Les pratiques de facilitation d'accès à la justice des organisations de la société civile centrafricaine », ASF, Février 2018 ; L. Umubyeyi, « D'une justice à une autre : Les perceptions et les usages des mécanismes judiciaires par la population centrafricaine », ASF, Février 2018.

<sup>145</sup> Bangui (centre-ville), Bédé (combattant), Bossangoa, Bria.

protection des droits dans les communautés et le rétablissement des fonctions de la justice. Durant la mise en œuvre du PC, les cliniques juridiques ont apporté des conseils à plus ou moins 13.500 personnes dont 3.500 survivantes de violences sexuelles<sup>146</sup>. Les principaux sujets de consultations portaient sur des VSBG<sup>147</sup> mais également sur l'absence d'actes de naissance. Sur base de ces résultats, on peut conclure que les cliniques juridiques ont répondu à un réel besoin de la population qui a utilisé ces structures afin d'obtenir des conseils juridiques, de bénéficier de service de médiation ou d'obtenir une représentation judiciaire. Il faut cependant noter qu'en 2018, le projet a cessé d'appuyer la clinique juridique de Bria en raison des conditions sécuritaires particulièrement précaire et de la faible capacité de l'ONG. En 2019, à travers le projet PBF, le PNUD a relancé une implication forte auprès de la population en opérationnalisant des cliniques dans 9 localités : Bangui, Bangassou, Carnot, Bouar, Berberati, Boda, Sibut, Nola, Bossangoa.

Le concept de clinique juridique tel qu'il existe par le monde à une double vocation pédagogique et sociale. Ces structures se consacrent ainsi à la formation des étudiants, des avocats stagiaires ou des parajuristes par une expérience pratique du droit au service des populations défavorisées. Il semblerait que ce ne soit pas le cas des deux structures choisies par le PNUD. Le rapport d'évaluation externe réalisé en 2018 sur les cliniques juridiques insiste sur le fait que les animateurs des cliniques juridiques démontrent « une méconnaissance des procédures judiciaires et de la qualification des faits ». Ce constat a été confirmé par plusieurs interlocuteurs qui mettent en doute la qualité des prestations rendues par les parajuristes et l'absence d'encadrement des parajuriste et des avocats.

Par ailleurs, conformément à la PSJ<sup>148</sup> un des objectifs du PC était de faciliter l'accès à la justice des populations et donc de mettre en contact l'offre et la demande de justice. Il apparaît également qu'il existe très peu de contact entre les cliniques juridiques et les acteurs de résolution des conflits (parquet, tribunal, justice coutumière, MARC). A ce titre, seul 2% des bénéficiaires de cliniques juridiques sont référencés à la police, la gendarmerie, le parquet ou le TGI<sup>149</sup>. Dans sa seconde phase, le PC a pris en compte cet élément en créant un lien entre les CJ et l'UMIRR pour les cas des violences VSBG. Il serait intéressant de pouvoir continuer à créer ce lien pour l'ensemble des infractions et particulièrement sur les personnes en détention préventive.

Enfin, les cliniques juridiques doivent s'inscrire dans une logique de démarginalisation des catégories les plus vulnérables par le droit. Cela suppose un changement de paradigme, il ne s'agit plus d'apporter de l'assistance à des gens dans le besoin mais bien de renforcer la capacité d'agir de titulaires de droit. Il faut dans ce cas renforcer la connaissance du droit et des procédures par les communautés et ce dans toutes les langues. Si les cliniques juridiques avaient comme mission de

---

<sup>146</sup> Voir rapport annuel de 2019

<sup>147</sup> Le déni de ressources (absence de prise en charge d'enfant, abandon de grossesse, pension alimentaire, refus de laisser travailler la femme ou de faire du commerce, rétention des biens personnels de la veuve) ; Les violences psychologiques (injures, abandon de foyer, infidélité, fausse accusation) ; Les violences physiques ; Les violences sexuelles ; L'abandon de famille et enfant ; La confiscation des biens de la succession par les parents du défunt ; La maltraitance des veuves ; La garde d'enfants ; Les accusations de sorcellerie ;

<sup>148</sup> PSJ, page 28

<sup>149</sup> Arsène Sende, Evaluation des cliniques juridiques, février 2018

réaliser des sensibilisations de la population, il semblerait que cette activité ait été trop peu investies pendant la durée du PC.

Face à ces constats, il y a lieu de se poser la question de savoir si malgré de bons résultats quantitatifs, les cliniques juridiques ont vraiment contribué à un meilleur accès à la justice des personnes vulnérables ou si elles ont fait naître des attentes irréalistes auprès des bénéficiaires. Il faut cependant noter que la coordination entre les PTF et la mise sur place de la logique de mutualisation des services au bénéfice de la population vont dans le bon sens.

Enfin, les structures de cliniques juridiques sont particulièrement peu pérennes car elles sont entièrement subventionnées par les PTF et qu'il n'existe pas de réels transferts de compétences pour que les ONG soient en mesure de mobiliser et gérer directement leurs ressources financières. Cependant, on peut accepter que ces cliniques soient des structures « transitoires » pour autant qu'elles atteignent leurs objectifs de formation de juriste/parajuriste/avocat de proximité et qu'elles s'impliquent dans le renforcement de la capacité à agir des titulaires de droit.

### **Appui au Barreau Centrafricain**

Dès 2016, Le PC a tenté d'intégrer le barreau dans une stratégie d'amélioration de l'accès à la justice des personnes vulnérables. A ce titre, une « évaluation et un plan stratégique du Barreau de la RCA » a été commandité à un consultant international. Cette activité n'a pas eu beaucoup de résultats et les relations avec le barreau se sont distendues. A la faveur de l'élection d'un nouveau bâtonnier et de l'arrivée d'une nouvelle CTP (ancienne avocate), le PC a décidé de relancer son partenariat avec le barreau à travers la définition d'un nouveau plan stratégique, une assistance technique sur la relecture des textes organisant le barreau, la réhabilitation d'une maison du droit et la dotation de ressources documentaires à la « commission aide légale ». En coordination avec les autres PTF, le PC a mis en place un cadre de concertation avec le barreau. Cependant, ce cadre ne s'est jamais réuni et n'a pas permis de continuer les activités avec le Barreau. On note donc que malgré l'appui du PC, le barreau ne s'est jamais impliqué dans la mise en œuvre du plan stratégique et n'a pas démontré une volonté de changement.

### **Appui aux OSC pour le monitoring des Droits de l'Homme**

En 2018, le PC a appuyé la création d'une plateforme de 10 organisations de la société civile centrafricaine incluant AFJC, RONGDH, LCDH, ACAT avec mission d'effectuer le monitoring des droits humains dans les sites de détention à Bangui (RONGDH). La plateforme a effectué un total de huit missions d'observation dans quatre sites : Direction de la Police Judiciaire, SRI, OCRB, Commissariat du 4e arrondissement, et relevé à cette occasion un certain nombre de manquements au respect des droits des détenus. La Plateforme a établi un rapport des violations des droits humains et à préparer une activité de plaidoyer sur la base des constats du rapport à l'endroit de la communauté des activistes des droits de l'homme et des média centrafricains<sup>150</sup>. La plateforme existe encore car elle appuie l'AFJC dans le cadre de la mise en œuvre des activités des cliniques juridiques. Cependant, il semblerait que cette structure soit assez artificielle et fonctionne uniquement sur base des

---

<sup>150</sup> Voir rapport annuel 2018

financements du projet et grâce à la structure organisationnelle de l'AFJC qui est plus robuste. Fort de ce constat, le PC dans le cadre du projet PBF sur la JT appuie directement les activités du RONGDH. L'appui aux OSC est soumis à une autre difficulté qui est directement lié à la gestion des risques du PNUD. Il est très difficile d'appuyer des structures qui ne démontrent pas des capacités importantes en termes de gestion administratives et fiduciaires. En conséquence, il y a un monopole qui se crée auprès de quelques OSC et ne permet pas de développer une société civile plurielle et représentative de toutes les composantes de la population. Dans des contextes fragiles, il faudrait pouvoir avoir un fond de financement capable de financer des activités communautaires, innovantes et informelles sans demander des garanties que ce type de structures sont incapables de fournir. Pour diminuer le risque fiduciaire, on pourrait prévoir : un plafond des montants engagés ; un suivi opérationnel « a priori » et « a posteriori », l'existence d'une liste noire des associations déficientes et un programme d'appui des capacités administratives, managériales et financières des animateurs des OSC œuvrant dans la protection et la promotion des droits de l'Homme.

### **Résultat 5.2 L'accès à la justice des populations centrafricaines est amélioré par le renforcement des modes alternatifs de règlement des conflits**

Sous l'action du PC, les acteurs qui exercent une justice de proximité, leurs pratiques, et les défis associés ont été cartographiés pour la première fois en Centrafrique dans une étude basée sur une recherche de terrain (Bangui, Bouar, Berberati). La publication de cette étude, résultat de ce travail, a permis de mieux connaître les processus de règlement des conflits auxquels font recours une majorité de centrafricains et de proposer des axes de travail. Parmi eux, on compte la formation et l'accompagnement des acteurs non-étatiques afin de mieux encadrer leurs pratiques et d'améliorer la coopération avec les magistrats.

Grâce à l'implication des ministères de la Justice et de l'Administration territoriale, les progrès réalisés avec cette initiative ont permis de reconnaître aux chefs de quartier/de village et aux responsables religieux un rôle central dans l'accès à la justice. Le travail a aussi permis de compiler un répertoire de bonnes pratiques à l'intention des acteurs pour agir en conformité avec le cadre légal et en complémentarité avec les autorités judiciaires (non en concurrence avec celles-ci). Si ces activités sont essentielles, elles ne constituent qu'un travail préparatoire à une approche par la base. Au départ du spécialiste sur le volet communautaire, les activités ont été abandonnées et n'ont pas été intégrées dans une approche large de l'accès à toutes les justices et des collaborations nécessaires entre la justice étatique et tous les autres modes de résolution des conflits existants en RCA. Cela s'explique essentiellement par un manque de ressources humaines et un faible intérêt de la MINUSCA pour cette thématique qui ne figurait pas dans son mandat. Cette dimension des MARC a cependant été intégrée dans la PSJ tant au niveau de ses objectifs que dans ses mécanismes de suivi (groupe thématique sur la demande de justice).

### **Résultat 5.3 Renforcer les capacités de règlement de conflit et de médiation des autorités municipales en lien avec la sécurité communautaire (initiatives des CLS et de l'encadrement de la justice informelle)**

Les principaux résultats de ce produit concernent les CLS qui ont, pour les raisons évoquées ci-dessus, été rapportés sous le résultat 3. Les activités soutenues par le projet n'ont pas pu atteindre les objectifs de règlement des conflits et de médiation visés par le PRODOC. Elles ont en revanche été transformées en atelier de dialogue<sup>151</sup> sur la question de sécurité communautaire et ont ainsi contribué au rapprochement autorités administratives - population et à un commencement de dialogue entre FSI et population. La notion et compréhension de service public nécessite d'être renforcée afin que les FSI soient au service de la population. On notera à cet effet que les instances de dialogue n'ont été perçues par les FSI que comme un moyen d'asseoir leur autorité sur les citoyens, de les « conscientiser »<sup>152</sup>.

#### **Qualité des activités réalisées**

##### **Les formations**

Les formations réalisées par le PC, avec l'appui des experts de la MINUSCA (GPP's, UNPOL, unité correction), ont été appréciées de manière très positive par les bénéficiaires (FSI, agents pénitentiaires, magistrats, greffiers). Elles sont souvent bien construites au niveau pédagogique et s'inspirent des approches de l'andragogie. Dans la plupart des cas, elles sont réalisées en partenariat avec les autorités et répondent aux besoins des bénéficiaires. Les bénéficiaires reçoivent des supports de formation (syllabus, appui documentaire, présentation powerpoint). Elles font souvent l'objet d'un dispositif d'évaluation robuste avec une évaluation d'acquisition des connaissances (pré/post test), une évaluation des récipiendaires et des formateurs. Il existe au niveau du PC une véritable expertise en ingénierie de formation. Cependant un certain nombre de bénéficiaires ont trouvé que les thématiques étaient redondantes, que les formations étaient courtes et les volumes horaires faibles<sup>153</sup>. Au point de vue logistique, les bénéficiaires regrettent une prise en charge de faible qualité (infirmierie, hébergement, nourriture, bourse, literie)<sup>154</sup>. Il s'agit cependant d'une obligation de l'Etat et les projets de développement viennent en appui sans en prendre la responsabilité.

##### **Les infrastructures**

Le volet infrastructurel a été assez important dans le cadre du projet, on compte la réhabilitation de 51 bâtiments réalisés entre 2015 et 2019 bâtiments dans le cadre du PC<sup>155</sup>.

---

<sup>151</sup> Forum sur la Sécurité Urbaine, mi-août 2018.

<sup>152</sup> Entretiens

<sup>153</sup> Extrait du Comité de pilotage 2017 : Recommandation : Le renforcement des capacités par la systématisation des formations pratiques en lieu et place des ateliers « tampons ».

<sup>154</sup> Le propos est à nuancer concernant la prise en charge de la formation du recrutement des 500 FSI, le premier, qui a été encensée et félicitée à de nombreuses reprises.

<sup>155</sup> Voir annexe

De manière générale l'ensemble des bâtiments ont été réalisés à la satisfaction des bénéficiaires et particulièrement dans le domaine pénitentiaire. Cela a contribué à limiter le nombre d'évasion qui avait un impact extrêmement négatif sur la perception de la justice et la lutte contre l'impunité. On peut également citer d'autres réhabilitations telles que les écoles de formation, la prison pour femmes de Bimbo, le siège de la CPS qui constituent des symboles de la construction d'un Etat de droit. Il est à noter qu'à partir de 2019, le PC a développé une stratégie environnementale liée à la réhabilitation des constructions (énergie solaire, matériaux locaux, brique compressé, etc.). Les travaux d'infrastructure ont constitué un tour de force étant la faiblesse du marché de la construction (architecte, entrepreneur, main d'œuvre) et le manque d'accès aux matériaux de construction conséquence d'un Etat enclavé. Au vu de ces contingences, il semblerait qu'il existe certaines malfaçons pour quelques infrastructures sans que cela ait pu être confirmé par la mission d'évaluation. Il a été émis des questionnements quant à la sélection systématique du moins disant et le manque de recours à des entreprises locales notamment pour les réhabilitations à l'intérieur du pays. Ces deux points soulèvent, selon les bénéficiaires, des réserves quant à la durabilité et l'appropriation des structures réhabilitées. A défaut de pouvoir modifier les procédures du PNUD, il conviendrait de renforcer le suivi après la remise des bâtiments.

Sans remettre en cause l'apport et l'impact indéniable du projet en la matière, la partie gouvernementale a clairement regretté que le PC se soit essentiellement focalisé sur réhabilitations et pas des bâtiments neufs<sup>156</sup>. Il semble qu'au vu de la vétusté des bâtiments ce ne soit pas toujours la meilleure option car il y a souvent des vices cachés qui nécessitent des surcoûts. Il se peut également que les bâtiments à réhabiliter aient une destination d'origine différente du projet architectural. Par exemple l'école de gendarmerie a été construite dans un bâtiment jugé inadapté qui à l'origine était une ferme.

### ***L'expertise technique***

L'expertise technique s'est présentée sous plusieurs formes lors de la mise en œuvre du PC. Il y a d'une part l'expertise des unités substantives de la MINUSCA (JCS, UNPOL, DDHDD-HCDH, Standing Police Capacity). Elle est, en général, appréciée positivement par les bénéficiaires et les autres PTF. Elle a l'avantage d'être facilement mobilisable, flexible, de bonne qualité et soumise à un contrôle fréquent par sa hiérarchie. De plus, l'assistance technique fournie, par le PC à travers son personnel s'inscrit dans un temps à moyen terme et sur une base régulière ce qui favorise l'émergence de changement (session criminelle, assistance aux écoles de formation, recrutement des FSI et des agents pénitentiaires). Le PNUD, *via* ses spécialistes, a également mis à disposition du PC une expertise technique qui s'est avérée déterminante dans certains dossiers (PSJ, Planification stratégique, FSI, Aide légale, CLS, ...). Pour autant, celle-ci n'est pas toujours déployée de manière optimale. La principale raison est qu'au vu du faible nombre des ressources humaines et des fréquentes rotations, les experts techniques du PNUD sont happés par les aspects opérationnels des activités et la coordination technique avec toutes les parties prenantes du PC. En conséquence,

---

<sup>156</sup> Ex. : commissariat central

le PNUD est dans certains cas perçu par les bénéficiaires comme un opérateur de mise en œuvre (voir communication).

Le PC a également assez fréquemment fait appel à des consultances externes. Le bilan est mitigé car s'il existe des produits de bonne qualité telle que la politique sectorielle de la justice, la stratégie d'aide légale et le SISJ, on constate qu'il y a également eu des interventions de qualité moindre (stratégie du barreau, stratégie de protection des victimes et des témoins). Cela se justifie probablement par la difficulté à trouver l'expertise spécifique recherchée et à attirer des experts dans un contexte aussi difficile que la RCA.

### **Sensibilité au genre**

Un des résultats du PC est spécifiquement consacré à la lutte contre les violences basées sur le genre. Dans ce cadre de nombreuses activités ont été réalisées et font l'objet d'une analyse dans la section relative à la réalisation du résultat 4.

Dans la mise en œuvre des autres résultats, il existe plusieurs initiatives qui démontrent une certaine sensibilité au genre :

- Le processus d'élaboration de la politique sectorielle a pris en compte les aspects liés au genre tant dans les consultations que lors des ateliers d'élaboration. De même, les axes et stratégies développés prennent en compte le genre comme thème transversal ;
- Les enquêtes de perceptions sont basées sur des échantillons représentatifs et composés de la même proportion d'hommes et de femmes. En outre, le 3<sup>ème</sup> rapport s'est spécifiquement focalisé sur les dimensions de genre et les VSBG.
- Le principal partenaire de mise en œuvre des cliniques juridiques est une organisation de femmes (AFJC) ;
- Lors des sessions criminelles, une attention particulière a été apportée lors de la constitution des rôles à l'intégration des dossiers de VSBG ;
- La réhabilitation d'une première prison pour femmes à Bimbo ;
- Une attention toute particulière a été portée à cette question lors de la campagne de recrutement<sup>157</sup>.

Cependant on peut regretter que le PC n'ait pas spécifiquement travaillé sur la féminisation des effectifs du système judiciaires. A ce titre, les tableaux de bord justice réalisés par le projet démontrent que les femmes sont principalement présentes dans les fonctions subalternes (secrétaire, agent de support). Ces données chiffrées constituaient une opportunité de plaider auprès du ministère de la Justice pour adopter des stratégies long-terme de rééquilibrage.

---

<sup>157</sup> La campagne de communication visant à encourager les candidatures féminines a été couronnée de succès : environ 30% des candidatures étaient féminines et sur les 500 FSI recrutés en 2018, 23% sont des femmes.

## Effizienz et cohérence

Globalement, le projet a fait preuve d'une certaine efficacité et particulièrement dans son caractère conjoint. Comme démontré dans le chapitre sur l'efficacité, de nombreux résultats ont été obtenus par la mise en commun des expertises et des savoir-faire de tous les partenaires. Sans être exhaustif, on peut citer : la formulation des politiques sectorielles ; la tenue des sessions criminelles ; les sondages de perception sur la justice, la paix et la sécurité ; le renforcement des écoles de formation (ENAM, école de police, école de la gendarmerie) ; le renouvellement des effectifs des FSI, leur formation et leur déploiement ; le recrutement de nouveaux agents pénitentiaires, leur formation et leur déploiement.

Le caractère conjoint a également plusieurs fois contribué à la réalisation du mandat de la MINUSCA et permis d'étendre la sphère de contrôle et d'influence des interventions du PNUD (mise en place de la CPS, appui à l'élaboration de la PSJ, recrutement et formation des FSI). La collaboration s'est inscrite dans une dynamique plus large que celle de la RCA et qui a intégré les sièges à New-York (NY) dans le cadre du Global Focal Point « Rule of Law » (GFP « RoL »). Cette collaboration n'est pas sans faille et a engendré certaines frictions sur le terrain au regard des mandats, des modalités d'exécution et des individus qui composent chaque institution. Le PC a été confronté à un grand défi concernant le niveau élevé de rotation des ressources humaines au sein de l'équipe de gestion du PNUD. Cela a eu un impact non négligeable sur l'efficacité et la cohérence du projet en termes de continuité (développement de la collaboration et de la confiance avec les partenaires du projet, poursuite des activités).

Le PC a été confronté à un grand défi concernant le niveau élevé de rotation des ressources humaines au sein de l'équipe de gestion du PNUD. Cela a eu un impact non négligeable sur l'efficacité et l'efficacité du projet en termes de continuité (relation avec la MINUSCA, relation avec le Gouvernement, suivi des activités, institutionnalisation des processus, ...).

La grille d'évaluation reprend la distinction de l'OCDE-DAC et distingue formellement cette question d'efficacité de la question plus générale de la cohérence externe. En pratique, les données collectées laissent à penser qu'il s'agit de deux questions liées.

### Gestion du projet

A bien des égards, le projet n'a pas maximisé le critère d'efficacité dans ses modes de gouvernance (voir suivi-évaluation). Il est caractérisé par une dynamique de fragmentation plutôt que de complémentarité. En effet, structurellement, le projet a été construit sous forme de silo avec des volets justice, sécurité et VBG rendant les synergies difficiles.

Au niveau de la gestion interne, il y a eu une importante rotation des effectifs. Ces mouvements ont eu pour conséquence une influence accrue des individus au préjudice de l'institutionnalisation du projet et l'absence d'une stratégie long terme. Enfin, le projet a également rassemblé des partenaires dont les cultures institutionnelles, les mandats et les modes de fonctionnement sont particulièrement différents faisant de la coordination un véritable enjeu. A titre illustratif, les

approches du PNUD sont celles du développement et s'inscrivent dans un temps long avec une attention particulière sur le développement humain. Les missions de la paix sont planifiées dans un temps plus court avec des objectifs protection, de monitoring et de stabilisation.

Le projet a été mis en œuvre par une équipe constituée d'environ 14 personnes dont 7 postes internationaux<sup>158</sup>. Sur les 5 années du projet, les postes internationaux ont fait l'objet de très nombreuses rotations (voir tableau ci-dessous) avec comme conséquence des périodes d'intérim et parfois de vide.

Poste	Année	2015	2016	2017	2018	2019	Continuité sur le nouveau PC	Commentaires
CTP							✓	3 personnes restées en moyenne 1 an sur le poste  Turnover important avec la fonction/poste non-pourvu sur des périodes relativement longues
Pilier justice	P4 Justice						Remplacé par P3 oct. 2019	2 personnes dont 1 pour une période courte
	UNV inter. Project Officer							Poste non-renouvelé
	Staff national						✓	
	Staff national						✓	
	P2 Justice specialist						✓	
Pilier sécurité	P4 Sécurité						✓	
	P3 Communautaire							Poste non-renouvelé et remplacé par P2 Justice specialist
	Staff national						✓	
	Staff national						✓	
				Capacité complète				
					Capacité complète			

Interim

Tableau représentant la rotation du personnel au sein de l'équipe de gestion du PNUD<sup>159</sup>.

Il est difficile d'identifier avec précisions les causes structurelles de ces nombreux départs. On peut cependant retenir : le contexte difficile de la RCA ; l'attractivité des postes ; la faiblesse de gestion des ressources humaines du PNUD (processus de recrutement, politique de formation, gestion de carrière, ...) et l'importante charge de travail que représentait le projet. Il en ressort deux conséquences principales. Premièrement, le projet a eu du mal à se formaliser et était très influencé par les individus qui l'ont composé générant un manque de continuité. Dès lors, très peu de procédures de gestion, de suivi-évaluation et de coordination ont été mises en œuvre ou documentées sur toute la durée du projet. En revanche, les procédures financières et fiduciaires semblent avoir été plus largement suivies. Il est probable que ce soit la conséquence d'une

<sup>158</sup> L'organigramme a varié quelque peu au cours du projet.

<sup>159</sup> Ce tableau propose une présentation synthétique et indicative. Il se focalise par ailleurs sur le personnel substantif du projet. Ainsi la présence de l'architecte, du chargé des opérations et des chauffeurs ne sont pas représentées.

formalisation de toutes les procédures financières au PNUD et de l'existence de contrôle interne et externe fréquent et rigoureux. Deuxièmement, cette instabilité des ressources humaines s'est également répercutée au niveau programmatique où les individus avec leurs bagages professionnels et leurs aspirations personnelles ont eu une influence marquée sur la stratégie de mise en œuvre. Les actions étaient dès lors pensées plutôt à court-terme et insuffisamment inscrite dans une théorie du changement. Par exemple, l'appui au barreau et la stratégie d'aide légale a été abandonné par le projet au départ de la gestionnaire de l'activité. L'accent a été réorienté sur les cliniques juridiques par sa remplaçante qui justifiait d'une grande expérience au Congo en la matière. La stratégie d'aide légale a ensuite été reprise à l'arrivée de la CTP et d'une nouvelle ressource humaine. Le concept des CLS est inspiré du modèle tunisien guidé par l'expérience professionnelle des chargés du pilier sécurité successifs. Le soutien sera par ailleurs fortement diminué au départ du chargé de projet du volet 5. On peut également mentionner la fin abrupte du SISJ malgré des résultats convaincants. En conclusion, le projet a peiné à adopter une vitesse de croisière car ses processus étaient insuffisamment formalisés et adaptés à l'arrivée de chaque nouvel expert, particulièrement dans le secteur de la justice. Il est à noter qu'il existe depuis 2018-2019 une plus grande continuité des ressources humaines au sein du PC qui a eu un impact sur la vision stratégique et la capitalisation des interventions. Cette nouvelle stabilité a été spécifiquement reconnue par les autorités nationales.

Par ailleurs, la majorité des experts internationaux (PNUD, MINUSCA) qui se sont succédé sont souvent des praticiens dans leur domaine d'intervention : avocats, magistrats, policiers, architecte, opérations, etc. C'est un avantage comparatif important en termes d'expertise qui doit cependant être compensé par des connaissances en gestion du changement. Les risques d'avoir une équipe composée exclusivement de praticiens sont multiples : proposer des solutions importées qui ne sont pas adaptées au contexte ; organiser des activités pertinentes mais qui ne s'inscrivent pas dans une logique de changement et favoriser les réformes institutionnelles au détriment d'approche de protection au bénéfice des populations en général et des victimes spécifiquement. Certaines activités du projet (CLS, clinique juridique, Audiences foraines, Statistiques judiciaires, etc.) démontrent que ces compétences en gestion de projet et du changement ont, dans certains cas, manqué. On observe ces dernières années un rééquilibrage des compétences techniques et gestionnaires de projets au sein de l'équipe du PNUD.

Au vu de l'importance du budget, du nombre de partenaires et d'activités à mettre en œuvre dans un contexte d'État en situation de grande fragilité économique, sécuritaire et institutionnelle, il semblerait que le dispositif des ressources humaines mis à disposition de l'équipe de projet du PNUD était insuffisant pour assurer toutes les fonctions de gestion du projet. A tout le moins, il aurait été justifié d'avoir des ressources humaines complémentaires pour assurer le suivi-évaluation, la communication et les processus de coordination avec les PTF et tous les partenaires du PC. Par ailleurs, la situation s'est empirée car la même équipe a dû absorber un complément de budget mis à disposition<sup>160</sup> par différents bailleurs et la gestion de deux nouveaux projets financés par le PBF. La principale justification de ce faible dispositif humain est que le PNUD, sur demande des bailleurs,

---

<sup>160</sup> Le projet était initialement budgétisé à 14 millions \$ et a finalement porté sur 24 millions de \$ en 5 ans de mise en œuvre.

impose des ratios dans l'établissement des budgets où les frais opérationnels (RH, fonctionnement, communication, suivi-évaluation) ne peuvent dépasser 30% du budget total. Ces normes ne semblent pas adaptées à des contextes caractérisés par une faible capacité des ressources humaines nationales.

Concernant la gestion du projet, elle a été confiée à un CTP (P5) qui avait comme mandat d'assurer le management et le contrôle / qualité des interventions. Dans les faits, il a été difficile pour les CTP d'avoir une véritable influence sur la gestion programmatique du projet. En effet, il semble avoir été au confluent de plusieurs intérêts divergents. D'une part, INL, le principal bailleur de fond, mettait une pression importante pour obtenir des résultats sur la restauration de l'autorité de l'Etat plutôt que sur l'appui aux victimes ; le management du PNUD, d'autre part, était très soucieux de l'exécution budgétaire annuelle et enfin, la MINUSCA était concentrée sur la réalisation de son mandat conféré par le Conseil de sécurité. La coordination de tous ces enjeux a monopolisé le temps des différents CTP dans une logique de « *damage control* » et de gestion de conflit avec comme conséquence une diminution des fonctions de pilotage stratégique et de contrôle-qualité. Il convient de souligner que l'impulsion de lancement du premier CTP a été fréquemment mise en évidence ainsi que les capacités de capitalisation et de coordination du dernier CTP.

Il est difficile d'avoir une vue sur les approches managériales de chacun des CTP car il existe assez peu de documentation (termes de références, PV de réunion, ...). Toutefois, il semble qu'il y ait toujours eu une coordination interne qui s'exerçait par l'existence de réunions d'équipe plus ou moins régulières en fonction des CTP ou des phases d'intérim. En revanche, il semble que ces réunions ne permettaient pas de dépasser la rédaction en silo du projet (justice, police, VBG, communautaire). Il semblerait qu'elles aient été plus des réunions d'information et de partage plutôt qu'une occasion de créer des synergies entre les différents volets du projet et afin d'en augmenter l'efficacité. Cette situation « en silo » est renforcée par la structuration de la MINUSCA dans laquelle JCS est placé sous un pilier différent de RSS et droits de l'homme et UNPOL est une composante séparée. A ce titre, il n'a pas été possible à la mission d'évaluation de documenter des synergies entre les différents volets. Au contraire, on constate que le projet n'a jamais réussi à déployer de manière simultanée tous ces volets sur une zone géographique ce qui aurait sans nul doute renforcé le système dans son ensemble. Un projet d'appui à la chaîne pénale aurait tout à gagner à ce que l'ensemble des maillons soient renforcés de manière simultanée dans le même ressort, de même que les acteurs de la société civile œuvrant dans le domaine de l'accès à la justice des plus vulnérables. Cet éparpillement des ressources financières et humaines ne paraît pas efficient. Il est important de souligner que cette faiblesse a connu des évolutions notables qui se sont concrétisées dans la nouvelle approche du « portefeuille Etat de Droit ». Par exemple, il a été décidé de déployer tous les services (police, justice, pénitentiaire) à Sibus en ce compris un appui à la demande de justice (appui des OSC et des cliniques juridiques).

Sur le plan financier, il est important de souligner l'excellente capacité de mobilisation du projet et du PNUD. Le PRODOC budgétisait le projet à +/- 14.000.000 \$ et son exécution budgétaire se chiffre à +/- 24.000.000 \$ si on se cantonne strictement au Projet Conjoint. En envisageant tous les financements qui ont contribué aux résultats du PC on doit ajouter les projets financés par le PBF

soit 7.500.000 \$. En d'autres termes, le PNUD a plus que doublé les objectifs de mobilisation des ressources en 5 ans ce qui est particulièrement remarquable. Il faut également ajouter que si INL est particulièrement présent au début de l'intervention on assiste à une diversification des fonds et donc des approches rendant le projet plus équilibré. On constate qu'à partir de l'arrivée du PBF dans les financements du projet, les aspects communautaires et les approches par la base ont été redynamisés alors qu'ils avaient été délaissés au profit d'une approche plus institutionnelle et classique portée par INL.

Les bénéficiaires et la partie nationale sont de manière générale assez satisfaits des services rendus par le PNUD mais reviennent souvent sur le manque de célérité et d'organisation du PNUD. Plusieurs exemples ont été donnés afin d'illustrer ce constat tels que : les retards dans le paiement des perdiem qui retardent les missions, les formations et les ateliers ; la longueur du marché pour la confection et la livraison des uniformes et les retards de réception des bâtiments dus à des entrepreneurs et des corps de métiers insuffisamment compétents.

### **Cohérence du projet**

Dès le début, le projet a eu la volonté de s'inscrire dans une logique de cohérence tant interne qu'externe. S'il existe beaucoup d'éléments révélant des faiblesses de cohérence, elles ne peuvent entièrement masquer la volonté des individus et des institutions à vouloir travailler ensemble. On constate, d'ailleurs, que les collaborations et les synergies ont augmenté en nombre et en qualité au fur et à mesure de l'intervention. Ceci semble démontrer une certaine maturité institutionnelle.

#### ***Au sein du PNUD***

Dès son lancement, le Projet s'est construit sur des interventions qui avaient débuté précédemment,<sup>161</sup> assurant une continuité d'action et une cohérence d'intervention. A partir de 2017, le projet s'est développé sous forme de portefeuille intégrant des projets connexes financés par le PBF. Il s'agissait de deux projets intitulés « Projet d'appui au renouvellement des Forces de Sécurité Intérieure <sup>162</sup> » et « Projet d'appui aux victimes et aux populations centrafricaines pour accéder à la justice et à la vérité <sup>163</sup> ». L'approche en portefeuille a comme avantage d'assurer une cohérence programmatique, de favoriser des économies d'échelle entre les interventions (ressources humaines, financière et matérielles) et de bénéficier des enseignements des interventions passées en instaurant une continuité.

La décision du management du PNUD de déconnecter l'appui à l'UMIRR du PC à partir de 2018 pour adopter une gestion de projet à part, par l'équipe genre et avec l'appui de la TOE a été questionnée et critiquée. Cette « déconnexion » temporaire<sup>164</sup> a du certainement avoir un impact sur la difficulté de garder l'UMIRR connecté aux secteurs de justice et sécurité.

---

<sup>161</sup> « Paiement des salaires » ; « restauration des capacités de la police et de la gendarmerie à Bangui » ; « réactivation de la chaîne pénale à Bangui »

<sup>162</sup> Financé par le PBF de 2017 à 2019 avec un budget de 3.946.931 \$.

<sup>163</sup> Financé par le PBF de 2019 à 2021 avec un budget de 3.500.000 \$.

<sup>164</sup> Cela a été corrigé avec le nouveau projet conjoint en 2020 marquant une réintégration dans le projet de cette composante.

La cohérence interne avec le projet d'appui à la CPS n'a pas semblé évidente. De nombreux interlocuteurs remettent en cause ce choix de créer deux interventions complètement séparées. Selon eux, cette approche renforce l'isolement de la CPS au sein de l'appareil judiciaire et elle empêche la création de synergies. On peut également se demander si, dans un pays avec si peu de ressources, il était utile de créer des pools d'OPJ spécialisés dans la lutte contre les VSX au sein de l'UMIRR et de la CPS. Cette même question peut se poser également sur la protection des victimes et des témoins. A ce titre, l'évaluation fait sienne la recommandation du GFP qui préconise que « la gestion du Projet Conjoint CPS administré par le PNUD sous la responsabilité du CTP P5 État de Droit, auquel rapporterait le P4 expert justice<sup>165</sup> ».

### **Avec la MINUSCA**

Contrairement à d'autres contextes, comme la RDC ou le Sud-Soudan, le Projet Conjoint est une intervention coordonnée où tous les acteurs reconnaissent l'intérêt et le bien fondé de fonctionner selon le principe de « *one UN* ». Comme démontré dans le chapitre sur l'efficacité, de nombreux résultats ont été obtenus par la mise en commun des expertises et des savoir-faire de tous les partenaires. Sans être exhaustif, on peut citer : la formulation des politiques sectorielles ; la tenue des sessions criminelles ; les sondages de perception sur la justice, la paix et la sécurité ; le renforcement des écoles de formation (ENAM, école de police, école de la gendarmerie) ; le renouvellement des effectifs des FSI et leur déploiement ; le recrutement de nouveaux agents pénitentiaires et leur déploiement. Cette coordination semble avoir été particulièrement remarquable au début du projet lorsque le CTP était lié en même temps au PNUD et à la MINUSCA. Ce dispositif et son rôle ont plusieurs fois été soulignés lors des entretiens. Il a cependant été mis fin à cette bonne pratique pour des raisons administratives et managériales, au-delà de constituer une charge de travail surhumaine, mettant ainsi en lumière les limites de l'interopérabilité du PNUD et de DPO.

Cependant, la mise en œuvre du Projet démontre que la coordination technique est de facto à géométrie variable en fonction des unités de la MINUSCA. Sur les questions de justice, la relation s'inscrit parfois dans une dynamique de compétition : chaque entité (PNUD et les sous-unités justice de JCS) semble vouloir mettre en avant des compétences d'expertise technique et organisationnelles créant dès lors de la concurrence dans la mise en œuvre des activités. Au niveau pénitentiaire, le PNUD ne dispose pas d'expertise et sous-traite toutes les questions techniques à l'unité « affaires pénitentiaires » de la MINUSCA, alors que le PNUD apporte son appui en gestion de projet et en planification stratégique sectorielle. La collaboration est qualifiée d'excellente des deux côtés. Cette relation de collaboration se base sur une compréhension claire et partagée du rôle et de l'avantage comparatif de chacun des partenaires. C'est au niveau du volet police que l'action est la plus intégrée. La collaboration se situe à toutes les phases du projet (planification, mise en œuvre, suivi, contacts extérieurs) et de manière effectivement participative. On peut noter comme bonne pratique : la colocation d'un staff MINUSCA à temps plein au sein du Projet et de l'expert sécurité

---

<sup>165</sup> GFP, Rapport de la mission GFP sur l'approche programmatique des Nations Unies en appui au secteur de la justice en RCA, 19/09/2019.

dans les locaux UNPOL à temps partiel ; l'élaboration conjointe et participative des PTA plutôt que l'envoi d'un premier *draft* par le PNUD ; des discussions conjointes sur l'atteinte des résultats tant au niveau stratégique qu'opérationnel ; le recours à l'expertise de la *Standing Police Capacity*. Par ailleurs, la collaboration du PNUD avec la MINUSCA s'étend au-delà des unités partenaires au quotidien pour s'élargir, en fonction des activités, à d'autres comme les affaires civiles ou women's protection.

Des nombreux entretiens réalisés, il en ressort quelques fois un décalage entre les perceptions des uns et des autres. Il existe une perception réciproque, au PNUD, à la MINUSCA et au ToE que l'autre « phagocyte » les partenaires du projet en s'attribuant des résultats d'activités auxquelles il aurait peu contribué (UMIRR, Mapping des violations, PSJ). Il existe également au PNUD une perception que la MINUSCA instrumentalise le PNUD pour réaliser son mandat mais accorde une faible importance au Projet Conjoint<sup>166</sup>. Il ressort globalement de ces perceptions un manque persistant de compréhension mutuelle du mandat, du rôle et du fonctionnement de chacune des institutions et de la valeur ajoutée à travailler ensemble. Il semblerait que ce phénomène ne se situe pas spécifiquement au niveau programmatique mais également au niveau du leadership des partenaires de mise en œuvre.

Au niveau stratégique et politique, il existe assez peu de coordination et donc de cohérence. Il n'existe pas ou peu de mécanismes regroupant les managements du PNUD et de la MINUSCA. Il a été fait part de réunion « *ad hoc* » mais sans pouvoir les inscrire dans une logique de coordination durable. Ces rencontres pourraient s'intégrer dans le Comité de pilotage. Néanmoins, cet espace n'est pas suffisamment investi par les différents partenaires et s'apparente à un cadre d'information. Il semblerait que ce type de dynamique ait été assez peu utilisé et que si certains plaidoyers ont été portés, ils se sont souvent concentrés sur des questions opérationnelles (dérogation de paiement de frais judiciaires, dérogation de paiement des frais d'inscription, intégration des recrues) plutôt que sur des difficultés structurelles impactant la réalisation de la réforme (performance des juridictions, corruption de la chaîne pénale, violation des droits humains par les FSI, etc.) que le projet était en mesure de documenter.

### **Avec ONU Femmes**

Dans le cadre du global focal point, il avait été décidé d'intégrer ONU Femmes dans la mise en œuvre du PC sans que son avantage comparatif réel en RCA (ressources humaines, expérience, capacité à mobiliser des fonds) ne soit manifeste<sup>167</sup>. Il semble que l'intégration d'ONU femmes procédait plus d'une décision politique adoptée à New-York que d'un véritable besoin. Dans les faits, ONU Femmes a participé au début du PC via le financement d'un autre projet<sup>168</sup> et a réalisé certaines activités en

---

<sup>166</sup> L'implication plus grande de la MINUSCA dans le pilier sécurité est cependant à noter. Voir développements précédents relatifs à la colocation et au PTA notamment.

<sup>167</sup> Son expertise technique n'est cependant pas contestée.

<sup>168</sup> "Appui aux autorités de la RCA pour renforcer la participation des femmes dans les domaines de paix, de sécurité et d'assistance aux femmes et filles touchées par le conflit" financé par le Japon d'avril à décembre 2015 qui comportait un volet d'accès à la Justice.

2016<sup>169</sup>. En l'absence de financement et de ressources humaines et d'une longue vacance de management<sup>170</sup>, ONU femmes s'est lentement retiré de la mise en œuvre et du pilotage du PC. Ce retrait n'a jamais été acté de manière officielle tant par la direction de l'agence ou par le PNUD en tant que gestionnaire du PC. Si des contingences financière et logistique peuvent expliquer le désistement d'un partenaire de mise en œuvre, il est contraire au principe de « responsabilité mutuelle » de la déclaration de Paris sur l'efficacité de ne pas en informer les bénéficiaires. Lors de la formulation du projet PBF sur la JT, PBSO a demandé l'intégration d'ONU Femmes comme partenaire du projet. La valeur ajoutée de cette nouvelle collaboration sera intéressante à évaluer.

### ***La nature conjointe du projet et le GFP***

Malgré quelques défis liés à la différence de vision, de mandat et de mode de fonctionnement, la mise en œuvre conjointe de ce projet est un facteur indéniable de succès. Ces différences font aussi la force d'une telle approche qui a ainsi permis la mise en commun de l'expertise et des moyens propres au PNUD (management de projet, mobilisation de fonds, flexibilité) et à la MINUSCA (présence à l'intérieur du pays, moyens logistiques et sécuritaires) et un soutien hybride oscillant entre le maintien de la paix et le développement dans un environnement instable qui requiert cette flexibilité.

Cette collaboration en RCA se retrouve également au siège au travers du GFP. Ce mécanisme constitue une plateforme de collaboration, d'échanges et de discussions à NY et fournit ainsi un soutien important en termes de mobilisation des ressources, d'analyse et de lobbying. En effet, le groupe de référence des Etats Amis de la Centrafrique à New York n'aurait pas pu être établi sans l'appui du Programme Global sous l'égide du GFP. Ce modèle d'engagement politique à New York, appuyé sur une véritable stratégie de plaidoyer et de conseil vis-à-vis des Etats intéressés à soutenir la RCA, est unique et s'est révélé extrêmement utile. Le soutien fourni pour la mobilisation des ressources s'est également révélé important pour la mise en œuvre du projet, à travers le MPTF géré en liaison avec le Programme Global. Tout en regrettant leurs déploiements et rapports séparés, on notera les missions du GFP pilier justice<sup>171</sup> et pilier sécurité<sup>172</sup> menées respectivement en juin et septembre 2019. Proposant une analyse du contexte et un état des lieux de la mise en œuvre du soutien apporté en RCA, le GFP formule un certain nombre de recommandations relatives tant à l'approche programmatique qu'à la gouvernance visant un renforcement de la cohérence et de la complémentarité. Plusieurs d'entre elles seront retenues dans la mise en œuvre du nouveau Projet Conjoint et notamment l'approche en portefeuille Etat de droit<sup>173</sup>.

---

<sup>169</sup> Formation, voyage d'étude au Rwanda, plaidoyer pour la création de l'UMIRR, mise en place de gender desk.

<sup>170</sup> Il n'y a pas eu de directeur pays pendant 16 mois de 2017 à 2018.

<sup>171</sup> Rapport de la mission GFP sur l'approche programmatique des Nations Unies en appui au secteur de la justice en RCA

<sup>172</sup> Rapport Mission GFP en République Centrafricaine, Appui programmatique sur la Police et la RSS.

<sup>173</sup> L'objectif poursuivi est alors clair : « Un renforcement de la cohérence et de la complémentarité entre les projets et interventions des partenaires des NU qui appuient les institutions de l'état de droit en RCA permettrait non seulement d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de ces interventions, mais aussi de renforcer le dialogue stratégique avec les autorités nationales. Cette approche implique une rationalisation de la gouvernance des projets et de l'utilisation des ressources

### *Avec les autres PTF*

Au début du projet, la coordination entre les PTF ne semblait pas être particulièrement efficace. Même s'il existait des réunions périodiques de coordination, elles se déroulaient dans un esprit de méfiance et de concurrence. Il est dès lors apparu un manque de coordination entre le projet de l'UE (le RESEJEP) et le PC, avec son lot de duplications. On peut par exemple faire état de formations au profit des mêmes bénéficiaires (magistrats et greffiers), du renforcement des capacités de coordination des forces de sécurité appuyées par le biais de structures différentes mais avec des mandats identiques (le CCC et le COC), d'un soutien concurrentiel auprès de l'Inspection Générale. On notera sur la question des RH, le développement d'un « Accord entre le PNUD et l'Union Européenne pour la mise en œuvre d'actions d'appui à la gestion des ressources humaines des Forces de Sécurité Intérieure » en 2017. Ce document, qui visait la clarification des rôles et responsabilités des deux acteurs, ne sera jamais signé mais aura eu le mérite d'ouvrir la discussion.

Dans le secteur de la Justice, la dynamique de concurrence s'est transformée au profit d'une logique de complémentarité dans le cadre du processus de formulation de la politique sectorielle<sup>174</sup>. Le Projet Conjoint s'est assuré que cette formulation se fasse dans une logique participative et inclusive. Les PTF et particulièrement l'UE ont été impliqués dans tout le processus, créant une appropriation de la planification par l'UE. Il semblerait que cette dynamique, initiée par le Projet Conjoint, perdure au sein du groupe inter-bailleur d'une part, et au sein des groupes thématiques qui ont pour mission d'assurer le suivi de la PSJ d'autre part<sup>175</sup>. Plus spécifiquement, dans le cadre du groupe thématique 3, « Renforcement de la demande de la justice et de l'accès de tous à la justice », les membres ont décidé de travailler de concert et de mutualiser les services en opérant une division des tâches basée sur la valeur ajoutée et les avantages comparatifs de chaque entité. La publication d'un guide des bonnes pratiques à l'intention des acteurs des mécanismes informels de justice réalisée conjointement par ASF et le PC est une illustration de cet esprit de coordination.

Dans le secteur de la sécurité, la mise en place et les réunions régulières<sup>176</sup> du Comité de Coordination et de Suivi de la Mise en œuvre de la Réforme des Forces de Sécurité Intérieure sont encourageantes. Il est important que ces réunions suspendues en raison de la crise sanitaire reprennent et ce d'autant plus dans un contexte post-électoral et en présence d'un nouvel acteur, EUAM RCA. Par ailleurs, un cadre de concertation informel des PTF FSI s'est transformé en réunion bimensuelle.

---

humaines et financières existantes. Ces changements, fondés sur une vision et un narratif commun, faciliteront le développement de messages cohérents vers les partenaires nationaux, le leadership des NU à Bangui et au siège, et les bailleurs. », Rapport de la mission GFP sur l'approche programmatique des Nations Unies en appui au secteur de la justice en RCA, p.27.

<sup>174</sup> Les réunions PTF Justice mensuelles coordonnées par la MINUSCA – réunions bien attendues - permettent le partage d'informations au niveau macro.

<sup>175</sup> Arrêté n°5 portant création du dispositif institutionnel de coordination et de mise en œuvre de la Politique sectorielle de Ministère de la Justice et des droits de l'Homme, 16/01/2020.

<sup>176</sup> Voir comptes-rendus

Les relations avec le bailleur de fond principal sont considérées par l'ensemble des interlocuteurs comme positives. Le suivi des gestionnaires de projet d'INL était particulièrement rigoureux et dans le détail octroyant des surcharges de travail dans les équipes du projet. Cependant, cette attention du bailleur était bien perçue par l'équipe et lui permettait d'être extrêmement flexible dans la mise en œuvre du PC. Cette relation de travail a également permis la mobilisation de fonds additionnels. De plus, l'Ambassade des USA n'a pas hésité à mener des dialogues politiques sur conseil du PC. Lors du recrutement des agents pénitentiaires, l'ENAM a demandé aux nouvelles recrues de s'acquitter d'un droit d'inscription alors que le PC prenait tous les frais en charge. L'Ambassade a exigé une dérogation de paiement qui a été octroyée par le ministère de la Justice. Elle a aussi conditionné, avec succès, le financement de la formation des agents pénitentiaires à l'intégration dans la fonction publique de la précédente promotion.

## **Communication**

Le PC semble avoir assez peu investi dans la communication auprès des bénéficiaires et de la population. A telle enseigne que plusieurs bénéficiaires des formations de l'ENAM sont convaincus<sup>177</sup> qu'il s'agit d'un programme de l'UE avec l'appui de la MINUSCA. Il existe une perception de certains des bénéficiaires finaux du PC, qu'il s'agit d'un programme d'assistance technique de la MINUSCA avec un appui financier, administratif et logistique du PNUD. Cette perception ne semble pas conforme à la réalité du programme et aux valeurs ajoutées des différents partenaires. Par ailleurs, plusieurs bénéficiaires se sont plaints qu'il n'y avait pas assez d'information sur les activités réalisées et les résultats obtenus dans le cadre du programme au bénéfice de la population. Dans ce même ordre d'idées, les études et les planifications stratégiques réalisées dans le cadre du PC n'ont pas fait l'objet d'une diffusion et d'une sensibilisation suffisante.

## **Durabilité**

Il est difficile de parler de durabilité dans le cadre d'un projet dont la mission principale était le « redémarrage de la machine » étatique dans un contexte où la sécurité est précaire. Il ressort cependant des éléments qui tendent à la durabilité quand d'autres sont des facteurs limitants.

Les besoins sont importants et les opportunités doivent être saisies lorsqu'elles se présentent et ceci particulièrement dans un contexte de maintien de la paix. Il demeure cependant important de limiter dans la mesure du possible ce qui ressemble à du saupoudrage et de poursuivre les activités jusqu'à l'atteinte de résultats. Le contexte d'intervention renforce la nécessité d'une vision stratégique, d'une théorie du changement revue régulièrement permettant des choix raisonnés. Renforcer l'appropriation nationale en investissant encore davantage dans celle-ci et s'assurer d'une participation grandissante de la population sont d'autres facteurs qui auraient permis de tendre vers davantage de durabilité.

---

<sup>177</sup> Il s'agit de 7 interlocuteurs sur 27.

En revanche, les soutiens visant le pilotage institutionnel et l'inscription du soutien dans le temps sont encourageants. Les premiers, au-delà de permettre la définition d'une feuille de route nationale ont permis d'améliorer la coordination des PTF intervenants en soutien aux autorités centrafricaines. Conscients des besoins, les Nations Unies ont fait le choix d'un soutien sur le long terme avec un modèle hybride maintien de la paix-développement qui se poursuit désormais dans une deuxième phase. Le nouveau projet conjoint bénéficie par ailleurs déjà d'enseignements tirés de la phase 1.

La durabilité est l'un des objectifs clés poursuivis par le PNUD. A ce titre, les politiques générales du PNUD rappellent que la durabilité implique une forte implication des acteurs nationaux et le transfert de connaissances et de compétences aux institutions nationales afin qu'elles s'approprient les actions et les intègrent dans leurs propres objectifs et systèmes de planification. La durabilité exige du PNUD qu'il influence les acteurs nationaux pour qu'ils adoptent des procédures administratives fondées sur la rigueur, la transparence, la gestion axée sur les résultats ainsi que sur la redevabilité et le suivi et l'évaluation des projets.

Il est difficile de parler de durabilité dans le cadre d'un projet dont la mission principale était le « redémarrage de la machine » étatique dans un contexte où la sécurité est précaire. Il ressort cependant des éléments qui tendent à la durabilité quand d'autres sont des facteurs limitants.

## **Dynamique positive**

### ***Les activités ciblant le pilotage institutionnel***

L'investissement du projet dans le développement de cadres pour la réforme et leur utilisation (Stratégie nationale RSS, Plan de développement des FSI, PGRR-FSI, Politique du secteur de la Justice) s'inscrivent dans une dynamique positive. L'actualisation actuelle de la Stratégie RSS et celle à venir du Plan de développement des FSI confirment qu'ils sont vivants. On note que le processus - et l'appui du projet - ne s'est, par ailleurs, pas arrêté à la formulation des documents de pilotage, mais a perduré avec la mise en place puis le fonctionnement des instances et mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la planification et de la coordination sectorielle, tant dans le secteur de la justice que celui de la sécurité, afin de s'assurer de cette utilisation.

Ces documents cadres qui ont pour vocation à contribuer à des évolutions structurelles, ont eu des effets directs qui vont dans le sens de l'objectif de durabilité du PNUD à travers l'implication des acteurs nationaux et leur responsabilisation. Ils ont été cités par de nombreux interlocuteurs rencontrés comme ayant eu un effet positif dans l'amélioration du pilotage et de la coopération (en particulier pour la PSJ).

### ***L'engagement dans le temps***

Conscient du besoin d'inscrire leur soutien dans le temps afin d'atteindre des résultats pérennes, l'engagement durable du PNUD et de la MINUSCA sur le secteur de la justice et de la sécurité en RCA est à féliciter. Le projet initialement prévu pour 3 ans a été étendu jusqu'en décembre 2019 et les

mêmes partenaires sont engagés dans un nouveau Projet Conjoint s'inscrivant dans la suite du projet sous-évaluation. Pour rappel, le New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles constate que les transformations essentielles à la bonne gouvernance nécessitent 20 à 40 ans<sup>178</sup>.

Le PC a posé les fondations d'une intervention ambitieuse dans les secteurs de la Justice et de la sécurité qui sont des conditions essentielles au développement des Etats en situation de fragilité. La poursuite d'un certain nombre d'activités qui n'ont pas pu aboutir, ainsi que la mise en œuvre d'activités de suivi, dans le cadre du nouveau Projet Conjoint offre l'opportunité d'inscrire les avancées enregistrées dans la durée sous réserve de la prise en compte les facteurs limitants ci-dessous.

### **Facteurs de limitation**

#### **Le risque de « saupoudrage »**

Un certain nombre d'acteurs ont souligné le risque et les effets négatifs du manque de ciblage ou de concentration géographique et thématique ; il comporte un risque de saupoudrage de l'intervention dont les effets ont déjà été analysés dans la partie sur l'efficacité. Ce saupoudrage a un impact négatif important sur les chances de durabilité de l'action. Au-delà d'impacter l'efficacité immédiate globale, il compromet les chances de voir les résultats obtenus s'inscrire dans la durée et/ou favoriser l'émergence de changements durables connexes. Cet aspect est particulièrement ressorti concernant les formations dispensées. Certaines opportunités n'ont pas été saisies. Par exemple, les sessions criminelles sont organisées par le ministère de la Justice consacrant une dépendance du pouvoir judiciaire à l'exécutif. Il aurait été intéressant que le PC puisse lancer une réflexion sur la réforme du Code pénal qui puisse assurer une plus grande indépendance du pouvoir judiciaire, des décisions judiciaires dans un délai raisonnable et des coûts plus adaptés à la réalité budgétaire de la RCA<sup>179</sup>.

Par ailleurs, le projet est construit autour du renforcement des capacités des institutions et des individus dans un contexte d'Etat fragile et de faibles capacités humaines et institutionnelles. Globalement, il apparaît que l'approche utilisée n'ait pas été suffisamment systémique et ce soit principalement focalisée sur le renforcement des individus composant les institutions plutôt que sur leurs capacités organisationnelles (structure, processus et procédures) et institutionnelles (mandat, politique, relation inter-institutionnelle). On constate cependant que certaines activités ont fonctionné sur une approche plus holistique comme l'appui à l'organisation des assises criminelles, renforcement des inspections et le développement des écoles (Police, gendarmerie, ENAM). De plus le projet se limite souvent à la création de la capacité mais pas à l'utilisation de celle-ci par les bénéficiaires et encore moins à sa rétention dans les institutions. Par exemple, le PC a renforcé les capacités par des formations mais a rarement fait le suivi (coaching, mentoring, monitoring) pour s'assurer de l'utilisation des nouvelles connaissances et/ou par la mise en place d'un mécanisme de rétention des connaissances au sein des institutions. Dès lors, les formations ont très peu d'impact

---

<sup>178</sup> International dialogue on peacebuilding and state building, A new Deal for engagement in fragile states, November 2011.

<sup>179</sup> Voir PSJ, page 38.

et les dynamiques de changement sont réduites à néant dès qu'il y a des rotations de personnel. A nouveau, le renforcement des inspections de la police et de la gendarmerie et la méthodologie des sessions criminelles prend le contre-pied de ce constat. Dans ce dernier exemple, la mise en place d'un comité préparatoire, du monitoring d'audiences et d'un comité d'évaluation permettent de créer un parcours de renforcement des capacités aux trois niveaux (individuel, organisationnel, institutionnel). Le renforcement s'inscrit dès lors dans une logique de transformation à long-terme des pratiques des acteurs judiciaires. Cette bonne pratique qui ne fut que temporaire est tout de même à souligner<sup>180</sup>.

### **Clôture d'activités avant l'atteinte des résultats**

Venant illustrer le saupoudrage sous un autre angle, les acteurs ont relevé le retrait de certaines thématiques avant l'atteinte de résultats bien que des activités aient été engagées (ex. : barreau, statistiques judiciaires, auxiliaires de police, audiences foraines, justice coutumière, modes alternatifs de résolution des conflits, conservation des preuves, CLS, ...).

La situation peut s'expliquer par divers facteurs exprimés précédemment (faiblesse de la gouvernance, rotation et manque des ressources humaines et financières, gestion axée sur les activités, manque de leadership) et notamment le tropisme des parties prenantes tant en tant qu'institution qu'ils représentent qu'en tant qu'individus. Le PNUD, la MINUSCA, les autorités nationales et les institutions bénéficiaires ainsi que les bailleurs du projet ont tous leurs visions, approches, compréhension, priorités et centres d'intérêts. Ceux-ci peuvent, par ailleurs, évoluer dans le temps. Il en va de même quant aux individus en fonction de leurs expertise et expériences.

Enfin, et dans le but de nuancer le propos général, il conviendra de rappeler que le projet s'inscrit dans un contexte fragile et que dès lors, la saisie d'opportunités est essentielle notamment dans le cadre du mandat d'une mission de maintien de la paix. Le projet a su faire preuve de flexibilité en ce sens. Cependant, ces fenêtres d'opportunités qu'il est important de saisir dans un environnement changeant peuvent se refermer avant l'atteinte de tout résultat et s'apparenter dès lors à du saupoudrage.

### **La manque d'appropriation nationale**

Le projet a souffert d'un manque d'appropriation nationale résultant en l'incapacité de dépasser certains blocages rencontrés au cours de l'exécution (liés aux audiences foraines ou bien la poursuite des évaluations des assises criminelles par exemple).

Le dialogue en amont avec les partenaires nationaux bénéficiaires autour de la définition des activités soutenues semble avoir été insuffisante. Il en découle une incapacité d'absorption financière ou une absence de volonté des autorités<sup>181</sup> à poursuivre les activités et donc un échec de

---

<sup>180</sup> Le comité préparatoire et le comité d'évaluation seront suspendus par les autorités nationales qui ne les jugeront plus nécessaires. Ils sont à nouveau effectifs.

<sup>181</sup> Dans les divers cas cités, les engagements initiaux du Gouvernement n'auraient pas été tenus.

l'inscription dans la durée des soutiens initiés et des avancées enregistrées. On peut citer comme exemple l'intégration des policiers, gendarmes et agents pénitentiaires recrutés et formés, les assises criminelles, le garage de maintenance FSI, les lignes vertes des inspections, ou encore les cliniques juridiques.

La fourniture de groupes électrogènes pour la réhabilitation des commissariats est une illustration intéressante. Il a été rapporté que l'équipement fourni n'a pas pu être utilisé en l'absence de budget pour l'essence. La partie nationale considère que c'était au PNUD de financer, quand le PNUD se retranche derrière le besoin exprimé par la partie nationale à travers le PTA. Or, les représentants des Ministères de la Justice et de la sécurité et les magistrats et FSI déplorent le caractère artificiel des processus de participation expliquant que les PTA ont souvent été préalablement rédigés par le PNUD et soumis à commentaire pour des aménagements mineurs.

Quoiqu'il en soit, il relève de la responsabilité du PNUD et de la MINUSCA de s'assurer que le soutien apporté est approprié au contexte en faisant usage d'un alignement critique. Au-delà du renforcement du dialogue politique via les bons offices, des « compact » voire des conditionnalités, il conviendrait d'adopter des stratégies de sortie.

On relèvera tout de même des développements récents mais encourageant à travers l'extension du plaidoyer visant désormais le ministère des Finances ou bien les discussions engagées concernant l'alignement du soutien sur les benchmarks utilisés par l'Union européenne dans le cadre de l'appui budgétaire.

De bonnes pratiques développées en matière d'appropriation existent. Par exemple, des points focaux d'un certain niveau de décision (Directeur ou DG) qui sont nommés par l'autorité de tutelle dès le début du projet et qui sont remplacés en cas de mutation ou d'indisponibilité. Chaque année, il participe avec l'ensemble du projet à des retraites de planification et de suivi des projets. Ces retraites sont sanctionnées par un travail consensuel et présentées pour validation aux hiérarchies respectives. Ces processus peuvent se faire au niveau régional et/ou national. Ils demandent des moyens en ressources humaines et financières conséquents et une volonté d'investir dans les processus d'appropriation. A termes, ils sont souvent porteurs de changements. Ces mécanismes de planification/suivi conjoints pourraient être mise en place. Ils ont comme bénéfice de : 1) répondre aux besoins réels ; 2) renforcer les capacités opérationnelles de certains cadres du Ministère et ; 3) renforcer l'appropriation des bénéficiaires.

### **Le manque de participation de la population**

Les mécanismes de participation de la population et de la société civile dans le PC apparaissent faibles. Ils se limitent à des études de perception, ou des indicateurs chiffrés de participation aux activités, ce qui ne permet pas une réelle participation et influence de la population sur le projet.

Cette approche ne s'inscrit pas dans la littérature<sup>182</sup> qui privilégie la démarginalisation par le droit. Le concept s'entend comme l'amélioration de l'accès à la justice pour la population la plus vulnérable, à travers une aide dans les services légaux, un développement des capacités légales ainsi qu'une

---

<sup>182</sup> Golub, 2003 ; Norad, 2010

sensibilisation (PNUD, 2007). L'un des intérêts de cette approche est que le développement se fonde sur la manifestation de la communauté, l'expression de ses besoins et la mise en place d'activités qui répondent de manière plus concrète aux problèmes des personnes défavorisées. Il s'agit d'une approche par la base qui permet aux populations marginalisées de revendiquer leurs droits et d'influer sur le système et partant sur l'avènement d'un Etat de droit. Comme décrit plus en détails dans la partie efficacité, quelques activités, à la marge cependant, tels que les CLS, ont cherché à poursuivre cet objectif.

## Conclusion

En substance, le PC constitue une réussite à bien des égards. Pour la grande majorité des bénéficiaires, il a permis de « relancer la machine » dans une période où les systèmes judiciaires et de sécurité étaient en passe de s'effondrer. Dans un contexte politique et sécuritaire précaire, le PC a réussi à naviguer pour obtenir des succès importants en termes de réforme et de relance des services publics de la sécurité et de la justice. Durant toute sa phase d'exécution, le PC a mis en évidence plusieurs bonnes pratiques qui ont été des facteurs de succès. On peut à cet égard citer :

- *Approche conjointe* permettant de mêler et de renforcer réciproquement les acteurs du développement et du maintien de la paix des Nations Unies à travers le recours effectif à leurs avantages comparatifs et une complémentarité d'action<sup>183</sup>.
- *Capacité de mobilisation et flexibilité du PC* : Dans le contexte centrafricain et malgré de nombreux défis internes et externes, le PC a fait preuve d'agilité<sup>184</sup> et ne s'est pas focalisé sur des mécanismes prédictifs. Il a réussi à mobiliser des fonds supplémentaires et à diversifier les bailleurs dans la poursuite de ses objectifs de changement.
- *L'approche portefeuille* : Afin de garder une certaine indépendance d'action et de favoriser une approche systémique, il est important de pouvoir diversifier les bailleurs de fond dans une logique intégrée de portefeuille. La mise en place à la fin du projet d'une telle approche a permis de pouvoir financer l'ensemble des résultats et de contribuer de manière plus effective aux grands résultats du PC. Il en ressort également des économies d'échelle par la mutualisation des ressources et une plus grande cohérence stratégique.
- *L'expertise technique* : Comme mentionné plus haut l'expertise technique de toutes les parties prenantes a été reconnue par les bénéficiaires et les autres acteurs. Elle a été un facteur déterminant pour l'atteinte des grands résultats du PC (recrutement et formation des élèves pénitentiaires et FSI, assises criminelles, planification stratégique).
- *La coordination* : A chaque fois que le PC a animé des processus de coordination interne ou externe, les résultats obtenus ont eu plus d'impact et se sont avérés plus pérennes. La collaboration entre UNPOL et le PNUD est un exemple probant d'une collaboration qui a permis de faire bouger les lignes. Au niveau externe, la formulation inclusive de la PSJ sous la coordination du PC a permis de relancer la coordination sectorielle et partant de renforcer l'efficacité de l'aide.
- *L'approche basée sur les droits humains* : l'appui au renouvellement des FSI (recensement et recrutement) avec un processus de vetting en conformité avec l'approche de HRRDP est une excellente pratique qui s'intègre complètement dans une logique de renforcement de l'Etat de droit. Il est intéressant de constater que ce processus de vérification a été accepté

---

<sup>183</sup> Et ceci malgré les défis dans la mise en œuvre quotidienne en raison des différences de mandat, de vision et de mode de fonctionnement.

<sup>184</sup> Par exemple : l'implication des Inspections dans le processus de vérification des FSI ; tirer du positif des difficultés rencontrés avec le fournisseur ayant gagné l'appel d'offre pour les uniformes FSI afin de lier la dotation au processus de vérification ; face au constat d'échec de la colocation UNPOL, lancer l'initiative des commissariats pilotes ; réinterpréter le PRODOC concernant les CLS pour en faire des instances de dialogue.

par la partie nationale et mis en œuvre conjointement. Le modèle a été reproduit lors du recrutement des agents pénitentiaires.

- *Dialogue politique* - « conditionnalité » : le recours au dialogue politique assorti de conditionnalité basée sur les principes des NU et les droits humains, lorsqu'utilisé par le projet, a permis notamment dans le secteur de la sécurité et pénitentiaire de faire avancer plusieurs processus. Il constitue un réel facteur de succès pour autant qu'il soit régulièrement porté au plus haut-niveau (Senior management du SNU, Ambassade, Groupe inter bailleur) et qu'il fasse l'objet d'un suivi régulier au niveau technique.

Cependant, ces nombreuses réussites ne peuvent cacher plusieurs actions peu efficaces et inefficaces et également des dysfonctionnements dans la gouvernance et la mise en œuvre du projet. Sans remettre en question les résultats atteints qui sont décrits extensivement dans le rapport, il s'agit ici de pointer des domaines où des améliorations sont possibles.

Les principaux facteurs limitants sont :

- *Ressources humaines - rotation importante de personnel*. Le dispositif de gestion prévu était sous-calibré au regard des ambitions du projet. Au surplus, par la rotation de personnel et les vacances de postes, le PC a souffert, par moment, d'un manque de leadership qui s'est matérialisé, tout particulièrement dans le pilier justice, à travers une faiblesse dans la vision ou l'approche systémique, le saupoudrage d'activités, l'abandon d'initiatives et d'importante déperdition de connaissances. Au-delà d'impacter l'efficacité du projet, cela a certainement influé sur la capacité du PC à engager un dialogue politique sur les sujets de fond. La stabilisation du personnel à partir de 2018 marque un changement substantiel en la matière. Par ailleurs, ce manque de leadership a également été constaté au niveau du senior management des parties prenantes.
- *La fragmentation du projet*: Le document de projet a été construit en silo et il n'y a pas eu de réelles synergies entre les différents volets. C'est une opportunité manquée qui a eu un impact fort sur l'efficacité du PC. Plusieurs activités ont été réalisées de manière autonome et indépendante sans apporter de réels changements. Le volet 5 est caractéristique de cet état de fait.
- *Une concentration stratégique sur l'appui institutionnel*<sup>185</sup>: Les activités communautaires ont reçu initialement moins d'attention de l'unité de projet influencé notamment par le bailleur principal (INL) et le mandat visant la restauration de l'autorité de l'Etat. Au niveau sécuritaire, le PC s'est concentré sur de la formation et de l'équipement sans investir suffisamment sur les approches de proximité avec les communautés. Du côté de la justice, le PC s'est également focalisé sur une stratégie du « tout étatique » manquant de considération pour les mécanismes informels en matière de résolution des conflits, ces pratiques de justice qui sont plus légitimes, moins coûteuses et plus adaptées aux besoins

---

<sup>185</sup> Hors champ d'évaluation, on notera tout de même les projets satellitaires PBF permettant un rééquilibrage communautaire.

des populations<sup>186</sup>. Ce facteur limitant s'est vu contrebalancé par l'approche portefeuille et les projets PBF (voir « *approche portefeuille* » dans les facteurs de succès ci-dessus).

- *Un faible suivi évaluation* : Le manque de robustesse des outils de suivi-évaluation n'a pas permis d'en faire un outil d'aide à la décision. De plus il n'a pas non plus permis de structurer un dialogue politique sur les performances de la justice et de la sécurité. Le reporting annuel réalisé sur base des canevas du PNUD est fortement axé sur les activités. Dans plusieurs résultats du projet on a pu constater une gestion axée sur les activités et leurs livrables plutôt que sur les résultats à atteindre. Cette situation a pu contribuer à ce qui semble être un manque de vision globale.
- *Une participation superficielle des partenaires* : Plusieurs mécanismes de participation et de transfert ont été prévus par le PC afin d'assurer l'appropriation par les bénéficiaires centrafricains. Si certains ont regretté le peu d'entrain des partenaires nationaux, on constate cependant que ces mécanismes sont souvent artificiels et n'assurent pas réellement l'intégration des partenaires. On peut prendre l'exemple des PTA qui sont réalisés par le PNUD et proposés à la partie nationale avec modification à la marge ou les comités technique et de pilotage qui ne remplissent pas leur rôle de direction et d'orientation mais sont de simples chambres d'entérinement.
- *Une communication lacunaire* : Le projet n'a pas suffisamment communiqué sur les réformes entreprises et les résultats obtenus rendant difficile l'adhésion de toutes les parties prenantes. La campagne de sensibilisation réalisée auprès de la population sur les nouveaux uniformes est une exception qui aurait dû être la règle sur tous les grands résultats du projet.

Il est important que dans sa seconde phase le projet essaie de capitaliser sur les bonnes pratiques et de rentrer dans une phase de croisière afin d'assurer un plus grand déploiement des services publics de la sécurité et de la justice avec une attention particulière sur la qualité.

---

<sup>186</sup> Jusqu'à 80% des différends sont résolus *via* des mécanismes informels de justice dans certains pays. Voir Wojkowska, Ewa 2006: *How Informal Justice Systems can contribute*, Oslo: United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre.

## Recommandations

### Pertinence

Dans le cadre de la formulation et la mise en œuvre d'un nouveau Projet Conjoint, il est important d'apporter une attention particulière aux éléments suivants :

- **Equilibrer les approches institutionnelles et les approches par la base** et faciliter les synergies, coordination et dialogues entre les institutions et les communautés ;
- Mettre en place et systématiser des **pratiques de consultation** - voire de validation - des acteurs du secteur pour chaque initiative nouvelle. Ces pratiques permettraient d'encadrer la flexibilité programmatique et l'autonomie des différents responsables / managers de projet au sein du PNUD et de la MINUSCA, afin de s'assurer de l'adéquation entre les initiatives prises au cours de l'exécution du programme avec les orientations stratégiques et les objectifs de changement institutionnels à long terme ;
- Prévoir au sein des partenaires de mise en œuvre une **division des tâches** précises et définies sur les valeurs ajoutées et les avantages comparatifs/collaboratifs de chacune des agences en RCA et au moment de la formulation. Cette distribution des tâches devrait s'accompagner d'une redevabilité (*accountability*) desdites entités quant à l'atteinte des résultats poursuivis ;
- Privilégier une **approche transversale du genre** dont l'ensemble des parties prenantes soit responsable plutôt que de prévoir des produits distincts.

### Suivi évaluation

Il est crucial dans le cadre d'une nouvelle intervention de renforcer de manière radicale la gestion axée sur les résultats via :

- Mettre en place un **comité de pilotage** pour le portefeuille Etat de droit qui soit un réel espace de décision conjoint avec la partie nationale. Il serait nécessaire de stabiliser les représentants de chaque institution de la partie nationale et de le formaliser dans un arrêté ministériel.
- Renforcer les **capacités suivi-évaluation** au sein de l'équipe du projet. A défaut de pouvoir recruter un spécialiste suivi-évaluation, le PNUD devrait, dans le cadre du développement professionnel de son personnel, les former au suivi-évaluation. Il est ainsi recommandé de ne pas développer de nouveaux outils de collecte, mais plutôt de développer les capacités internes afin de collecter et d'analyser les informations pertinentes pour le pilotage, la redevabilité et l'apprentissage du projet ;
- Développer des **indicateurs au niveau des effets/outcomes** afin de mesurer les changements réalisés et l'utilisation des outputs par les bénéficiaires (ex. : prévoir des indicateurs sur la chaîne pénale : % de prévenus Vs condamnés ; taux d'occupation des prisons ; durée moyenne de la détention préventive ; durée des dossiers pénaux...)

- Combiner des **indicateurs qualitatifs et quantitatifs** en mesure de refléter et documenter les complexités des processus de développement ;
- Renforcer la **gestion des risques**. Utiliser la matrice des risques afin d'en faire un véritable outil d'aide à la prise de décision. Les risques devraient être identifiés, analysés et évalués régulièrement de manière collective ;
- Renforcer **l'appropriation par le projet lui-même de ces propres produits**. Cela implique : 1) d'assurer le suivi des consultances et ne pas les envisager de manière purement technique ; 2) faire usage des produits pour adapter la mise en œuvre du projet ;
- Améliorer les modes **de capitalisation de la connaissance** explicite et implicite générée pendant la mise en œuvre du projet et assurer leur diffusion en interne et en externe ;
- Améliorer la **gestion documentaire du projet** en créant un registre du projet et un système d'archivage de tous les documents importants (termes de référence, rapport de mise en œuvre, note d'analyse, ...) avec une personne responsable de la collecte et du classement des documents.

## Efficacité

**Identifier les priorités - faire moins mais mieux.** L'implication du projet sur tous les dossiers techniques sécurité et justice, avec une équipe réduite et en l'absence de hiérarchisation des priorités et des résultats à atteindre a, à certains moments, impacté l'atteinte des résultats visés. La cadence imposée par le nombre des activités a laissé peu d'espace de discussion et de recul au sein de l'équipe pour apprécier si une activité a permis d'atteindre les résultats escomptés, ou dans le cas contraire comment ajuster les interventions afin d'obtenir de meilleurs résultats et approcher plus près de la cible.

**Renforcer les mécanismes de participation de la population et de la société civile dans les projets afin de favoriser la réponse à la demande.** Les mécanismes de participation de la population et de la société civile se limitent à des études de perception ponctuelles, ou des indicateurs chiffrés de participation aux activités, ce qui ne permet pas une réelle participation et influence de la population dans les activités.

### Sur le plan substantif :

- **Appuyer une stratégie de féminisation du système judiciaire** conformément à la PSJ et la législation centrafricaine ;
- Appuyer la mise en œuvre effective de la loi sur l'**aide légale** et appuyer la mise sur pied des comités d'accompagnement prévu par celle-ci ;
- Formuler et mettre en œuvre un projet pilote d'appui simultané à tous les maillons **de la chaîne pénale** dans un ressort précis en collaboration avec les autorités centrales ;
- Poursuivre le travail engagé sur la **redevabilité des FSI** et la problématique des **auxiliaires** ;
- Améliorer la prise en compte de l'**environnement** dans la conception et la réalisation des projets d'infrastructure.
- Poursuite de l'appui au **redéploiement** des FSI et magistrats dans le cadre de la **RESA**.

## Efficiences et cohérence

**Développer une redevabilité horizontale**, montrant que le PNUD s'aligne aux orientations stratégiques développées conjointement par l'ensemble des acteurs du secteur dans le cadre des mécanismes de coordination développés. Cela pourrait consister en l'alignement des indicateurs du projet sur les documents stratégiques tel que la politique sectorielle justice, le plan de développement des FSI, le plan de redimensionnement et de redéploiement des FSI....

**Renforcer le rôle stratégique des organes de gouvernance du projet** : Assurer que le Comité de pilotage offre un cadre régulier de discussion et de révision afin de vérifier la validité et la pertinence de la théorie du changement et des activités au cours de la mise en œuvre du projet.

Adapter **l'équipe en charge de la mise en œuvre** du projet en fonction des objectifs, de la zone géographique, du budget alloué et du contexte du projet. A ce titre, certains scénarios innovants pourraient être explorés :

- Dans le contexte de la RCA augmenter les ratios budgétaires attribuées aux opérations et en expliquer la nécessité aux bailleurs de fonds ;
- Prévoir des consultances perlées<sup>187</sup> qui ont l'avantage de 1) créer des momentum avec les partenaires nationaux et donc augmenter le niveau d'appropriation ; 2) diminuer les coûts ; 3) flexibiliser le recrutement et augmenter l'expertise sur un temps plus long.
- Favoriser des partenariats d'expertise avec des organismes publics ou privés à l'instar de ce qui a été réalisé avec l'ENAM Bénin.
- Renforcer les capacités des personnels techniques du PNUD et de la MINUSCA sur la gestion du changement.

**Renforcer l'approche portefeuille** en matière d'Etat de droit et assurer une plus grande intégration avec des économies d'échelle en termes de ressources, une approche stratégique plus systémique et partant cohérente et des mécanismes de suivi-évaluation commun. A ce titre, la mission d'évaluation recommande une intégration du projet d'appui à la CPS dans le portefeuille RoL. Si la charge de travail devait être trop importante, il serait préférable de scinder un programme justice et un programme sécurité dont les synergies sont moins évidentes (en dehors de la police judiciaire) et qui permettrait une meilleure articulation avec la MINUSCA<sup>188</sup>.

**Renforcer les mécanismes techniques et stratégiques de coordination** entre tous les partenaires du projet et se baser sur les bonnes pratiques développées par UNPOL/PNUD pour renforcer l'intégration conjointe (notamment la collocation).

---

<sup>187</sup> Les consultances perlées sont prévues sur un temps à moyen (1 an) ou long terme (3 ans) avec des objectifs d'assistances techniques et qui se déroulent avec des temps sur site et des suivis à distance.

<sup>188</sup> Le Projet Conjoint justice se ferait en partenariat avec JCS et le Projet Conjoint police en partenariat avec UNPOL.

**Investir dans la communication.** Le projet a souffert d'un manque de communication. A défaut de pouvoir recruter un conseiller communication au sein du projet, une collaboration renforcée avec la section communication de la MINUSCA serait bénéfique.

## **Durabilité**

**Renforcer le plaidoyer politique et recourir à des « compact formels » ou plus largement des conditionnalités ou des benchmarks** basés sur les principes des NU et des droits humains. Le projet a souffert de la prise en charge limitée par les autorités des activités soutenues une fois le soutien interrompu mettant en péril la pérennisation des acquis et le développement de résultats connexes. La conditionnalité est un sujet sensible de l'aide au développement. Il est cependant indéniable qu'elle s'est montrée utile et efficace et mériterait, à tout le moins, de faire l'objet d'une réflexion.

**Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de développement de capacités en soutien à l'appropriation nationale.** La stratégie de développement de capacités devrait être internalisée dans chaque projet, avec dans chaque PTA un diagnostic de la situation des capacités du partenaire d'exécution et des actions spécifiques à mener en sa faveur dans l'année.

## Annexe 1. Liste des entretiens

Nom	Prénom	Organisation et/ou fonction
Bah	Alpha Amadou	PNUD RCA, Spécialiste suivi-évaluation
Andet Selengouma	Oswold	Directeur des Etudes de l'ENAM depuis mars 2016
Asitaki	Gaston	PNUD RCA, Chef de projet CPS
Bacha	Sofiène	Ancien PNUD RCA, Spécialiste RSS, PNUD NY, Desk RCA UNDP NY
Balthazard	Mychelle	HHI, gestionnaire du projet PNUD en RCA
Bangui	Berthe Flora	Elève Surveillant de Prison à l'ENAM de 2016 à 2018 ; Surveillante Principale de la Prison des femmes de Bimbo, depuis fin 2019
Bemolinda	Thierry Léon Clotaire	Enseignant chercheur, Formateur à l'ENAM de Bangui depuis 2005
Bindoumi	Joseph	Inspecteur Général
Biya	Ludovic	Chef de Bureau au Greffe correctionnel du TGI de Bangui de 2017 à 2020
Bizon	Emil	Avocat au Barreau de Centrafrique, Bâtonnier depuis 2019
Bonang	René	Directeur des Etudes de l'Ecole Nationale de Police depuis 2017 et formateur
Bourgeaud	Martin	Ancien desk RCA UNDP NY Spécialiste RoL ONU Femmes NY
Cantier Aristide	Elodie	Ancien MINUSCA JCS, Chef de l'unité RESA et PSJ 2017-2019 Directrice de l'OHCDH en Tunisie
Celebi	Ozlem	PNUD RCA, Spécialiste justice
Coelho Candeias	Sofia	ToE
Dabtare	Ulrich	Recrue police
Dako	Fortuné	Ancien PNUD-RCA CTP MINUSCA JCS, Adjoint et chef unité Enquêtes Appui aux juridictions et aux poursuites
Dalton	Franck	MINUSCA JCS, chef
Damandji-Bella	Dieudonne Marius	DGA police Ancien Inspecteur
Degbayiri	Grâce	Recrue gendarmerie
Delimo	Aimé-Pascal	Président de la Cour d'Appel de Bouar de 2013 à juillet 2020
Dengbe	Jean Sosthène	Ancien Directeur de cabinet, MISP
Deniaud	Marie	ToE
Depot	Ulrich Landry	Actuel DG gendarmerie
Devereux	Mark	OROLSI JCS NY, desk RCA
Dimanche Yongowane	Yvon	Commandant brigade PK12
Dokoula	Celestin	DGA gendarmerie
Feimonazoui	Kévin	Commissariat 4 <sup>ème</sup>
Fioboy	Ulrich	PNUD RCA, Expert national sécurité
Galand	Renaud	Ancien desk RCA, JCS NY OROLSI, Adjoint JCS NY
Galo	Jean Louis	Président de la Cour d'Appel de Bambari de 2013 à 2020
Gazanguiza	Prosper	Greffier pénitencier à la prison de Ngaragba de 2014 à 2020
Gbaziale	Alain	Directeur Générale des Services Judiciaires

Goana	Stéphane	Directeur de Cabinet du MJDH
Gonidane	Mathurin	Procureur de la République près le TGI de Bossangoa de 2014 à 2017
Hohinimse Yangara	Régis	PNUD RCA, Expert national justice
Ishak	Housseem	PNUD RCA, spécialiste RSS
Issa	Charlotte	Directrice adjointe de l'UMIRR depuis 2016
Jeunhomme	Ingrid	MINUSCA JCS, chef Corrections
Kalamba	Paulin	PNUD RCA, architecte
Kangbeto	Blanchard	MINUSCA UNPOL, planning officer
Khaldi	Myriam	ASF, Experte Aide légale
Kikobet-Pataki	Valentin	Directeur Général de la Gendarmerie (de 2015 à 2016) - Inspecteur Central en charge de la Gendarmerie depuis 2018
Kindblom-Tornell	Marie	Ancienne UN Women RCA Ancienne gestionnaire de programme INL
Kobo	Rosalie	Juriste à l'Association des Femmes Juristes de Centrafrique jusqu'à fin 2016 ; Secrétaire Générale de l'AFJC depuis 2017
Korio	Mathilde	Elève greffier à l'ENAM de 2016 à 2018 ; Greffière au Tribunal du Commerce de Bangui, depuis fin 2019
Kot	Jean-Philippe	Lead évaluation à mi-parcours projet conjoint CPS
Kpengou	Calixte	Chef unité PTS Gendarmerie
Kraft	Antje	Ancienne Desk RCA, UNDP NY PNUD RCA, CTP Etat de droit
Lamer	Alexandre	Responsable des services de formation et stage à la Direction Générale de la gendarmerie
Lamy	Frederick	Ancien PNUD RCA, spécialiste sécurité communautaire
Lidamon	Séverin	Président AVED
Malibangar	Désiré	Coordination RSS RCA
Maon	Claude	Ancienne PNUD RCA, spécialiste justice
Mbaïgebe	Denis	Directeur PJ (police)
Mbe	Anne Marie	Secrétaire en Chef du Parquet près le TGI de Bimbo depuis Novembre 2016
Moriceau	Julien	Consultant international sur la PSJ
Mondésir	Jean	INL RCA
Ndoui Yabela	Alexis	Conseiller politique, chargé des réformes institutionnelles à la Primature depuis 2019
Ngoumbre	Rock Alfred	Président de la Cour d'Appel de Bangui depuis mai 2015
Ngremalet	Jean-Théodore	Commandant Compagnie de la Gendarmerie Territoriale de Bossangoa de 2017 à 2020
Nifasha	Adrien	Ancien directeur pays ASF RCA INL RCA (janv. 2021)
Nzala	Célestin	Avocat au Barreau de Centrafrique, représentant le Barreau dans le cadre d'élaboration de la Loi sur l'aide légale
Orondimo	Pamphile	Directeur Générale de l'Administration Pénitentiaire
Ouayolo	Bruno	Ancien DG gendarmerie
Pakabomba	Sylvestre	MINUSCA DH
Passi Ngaka	Roger	Régisseur de prison Bimbo de 2011 à 2020

Poukandja	Paul	Chargé de Mission en matière de réforme judiciaire et de mobilisation des ressources depuis 2017, ministère de la Justice
Rembendji Morali	Fulbert	Elève Magistrat de 2016 - 2018 ; Président du TGI de Bossangoa depuis juillet 2020
Samvura	Gisèle	Ex-PNUD RCA Actuel MINUSCA JCS
Sandy	Ulrich	ONU Femmes RCA, Chargé de programme
Sangha Gado	Etienne Mexant	Elève greffier à l'ENAM de 2016 à 2018 ; Greffier au Tribunal Administratif de Bangui, depuis fin 2019
Sendé	Arsène	Ancien inspecteur général de Justice
Senga	Maxime	Directeur des Etudes stratégiques (Direction Générale de la Police) puis Directeur de l'Ecole Nationale de Police depuis 2018
Senoue	Alban	PNUD RCA, Expert national sécurité
Songuelema Yakondji	Marie-Blandine	PNUD RCA
Sophil	Jean Claude	Chargé de mission police, MISP
Talbi	Hanan	Ex-PNUD RCA Directrice du OHCDH en Haïti
Temaon	Parfait	Directeur des études de l'EGN de 2016 à 2020 Actuel Directeur de l'EGN
Voreyacoa	Marie-France	Commissaire du 2ème arrond. de Bangui de 2012 à 2020
Yandobet	Joël Hubert	Régisseur de prison Ngaragba depuis 2016
Zocli	Charles	Ex-MINUSCA UNPOL
Zoubanda	Jean-Claude	Directeur Général de la Police (de 2017 à 2018) ; Chargé de Mission en matière de la Police (de 2018 à 2019), Inspecteur Central en charge de la Police (depuis février 2020) et Directeur de Cabinet par intérim

## **Annexe 2. Termes de référence de l'évaluation**

## **Annexe 3. Note de cadrage**

## **Annexe 4. Matrice des commentaires**