



BIE

Bureau
Indépendant
d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le Développement

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME
**RÉPUBLIQUE
CENTRAFRICAINE**



BIE

Bureau
Indépendant
d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le Développement

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION HUMAINE Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE
Pertinence COORDINATION AND Partenariat Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN EFFICACITÉ COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité
Pertinence COORDINATION AND PARTENARIAT Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité



RAPPORTS PUBLIÉS DANS LA SÉRIE EIPP

Afghanistan	Djibouti	Maldives	Serbie
Albanie	Émirats arabes unis	Mali	Salvador
Algérie	Eswatini	Maroc	Seychelles
Angola	Ethiopie	Mauritanie	Sierra Leone
Argentine	Gabon	Maurice	Somalie
Arménie	Géorgie	Mexique	Sri Lanka
Azerbaïdjan	Ghana	Moldavie (République de)	Soudan
Bahreïn	Guatemala	Mongolie	Soudan du sud
Bangladesh	Guinée-Bissau	Monténégro	Syrie
Barbade	Guinée Équatoriale	Mozambique	Tadjikistan
Biélorussie	Guyane	Namibie	Tanzanie
Bénin	Haïti	Népal	Thaïlande
Bhoutan	Honduras	Nicaragua	Tchad
Bolivie	Îles du Pacifique	Niger	Timor oriental
Bosnie Herzégovine	Inde	Nigéria	Togo
Bostwana	Indonésie	Macédoine du Nord	Tunisie
Brésil	Irak	Ouganda	Turquie
Bulgarie	Jamaïque	Ouzbékistan	Turkménistan
Burkina Faso	Kazakhstan	Pakistan	Ukraine
Cambodge	Kenya	Panama	Uruguay
Cameroun	Kosovo	Paraguay	Viêt nam
Cap-vert	Koweït	Pérou	Yémen
Chili	Kirghizistan	Philippines	Zambie
Chine	Laos	République centrafricaine	Zimbabwe
Colombie	Liban	République	
Congo (République du)	Liberia	démocratique du congo	
Costa Rica	Libye	République dominicaine	
Côte d'Ivoire	Madagascar	Rwanda	
Croatie	Malawi	Sao Tomé-et-Principe	
Cuba	Malaisie	Sénégal	

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME: République Centrafricaine

Copyright © PNUD Avril 2022

Fabriqué aux États-Unis d'Amérique.

L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement les vues des Programme des Nations Unies pour le développement, son Conseil d'administration ou les États Membres des Nations Unies. Il s'agit d'une publication indépendante du Bureau indépendant d'évaluation du PNUD.

REMERCIEMENTS

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) tient à remercier tous ceux qui ont contribué à cette évaluation.

ÉQUIPE DE L'IEO

Direction : Oscar A. Garcia (directeur) et Alan Fox (directeur adjoint)

Chef de section EIPP : Fumika Ouchi

Évaluateur principal : Juan David Gonzales et Tina Tordjman-Nebe (anciennement)

Conseillère principale : Tina Tordjman-Nebe

Associé de recherche et évaluateur adjoint : Landry Fanou (anciennement)

Associé de recherche : Youri Bless

Consultants en évaluation : Lucas Destrijcker, Mei Zegers, Sue Nelson

Institut de recherche national : Université de Bangui (Grâce A Dieu Maria Ouamatchi, Emmanuel Mbetid-Bessane, Fernand Mboutou) ; Gaétan Roch Moloto-A-Kenguemba

Réviseurs externes : Angela Bester, Michael Bamberger

Publication et diffusion : Kate Pond

Le BIE n'aurait pas pu terminer l'évaluation sans l'appui des personnes suivantes :

INTERVENANTS ET PARTENAIRES

Personnel du PNUD en République centrafricaine : Natalie Boucly (Représentante résidente), Laurent Rudasingwa (Représentant résident adjoint), Mamadou Ndaw (Représentant résident adjoint a.i. antérieur), Evelyne Bamba (Représentant résident adjoint antérieur), Alpha Amadou Bah (Spécialiste du S&E) et d'autres membres du personnel.

Autres parties prenantes et partenaires : Gouvernement de la République centrafricaine, représentants des organismes des Nations Unies, de la société civile, d'organisations non gouvernementales et de partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux.

AVANT-PROPOS

J'ai le plaisir de présenter la première évaluation indépendante du programme de pays du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en République centrafricaine réalisée par le Bureau indépendant d'évaluation du PNUD. L'évaluation couvre les interventions du PNUD mises en œuvre dans le cadre du programme de pays pour la période 2018 à 2021, prolongée jusqu'en 2022.

La République centrafricaine (RCA) a connu des vagues de violence et de conflits armés depuis son indépendance en 1960, ce qui en fait l'un des pays les plus fragiles du monde. L'histoire qui a succédé à l'indépendance de la RCA a été marquée par une succession de régimes autoritaires mis en place à la suite de coups d'état ou d'élections contestées et associés à des crimes de masse et à de graves violations des droits humains. En 2013, la RCA est entrée dans une période de crise sécuritaire et humanitaire sans précédent, à la suite du renversement du gouvernement par une coalition de rebelles. Un accord de cessez-le-feu entre les belligérants a été signé après le Forum de Brazzaville en 2014, qui a ouvert la voie à l'organisation du Forum national de réconciliation et de reconstruction de Bangui en mai 2015 en mettant l'accent sur la réconciliation, la lutte contre l'impunité, et l'accord de paix de 2019. Pourtant, l'instabilité sociopolitique de la RCA a persisté, et le pays demeure l'un des pays les moins avancés au monde, occupant la partie la plus basse du classement mondial du développement humain.

Le programme de pays du PNUD a été conçu pour aider le gouvernement dans la mise en œuvre de son plan national de relèvement et de consolidation de la paix et pour répondre aux besoins des Centrafricains dans les domaines de la gouvernance, de la consolidation de la paix et de l'état de droit, mais aussi dans leurs efforts de stabilisation, de relèvement et de renforcement de la résilience. Le PNUD a contribué de façon importante aux efforts plus étendus déployés par la communauté internationale pour rétablir l'état de droit, une condition qui est généralement considérée comme étant préalable et essentielle à la réalisation de la paix, des droits humains, de l'égalité des sexes et du développement économique. La Cour pénale spéciale et la Commission vérité, justice, réconciliation et réparations, que le PNUD aide à mettre en place en collaboration avec la Mission de maintien de la paix des Nations Unies et le gouvernement national, sont des exemples concrets de mécanismes qui pourraient permettre au pays de rendre justice aux victimes du conflit et de renforcer les possibilités de paix et de réconciliation. Cependant, malgré ces progrès, il reste encore beaucoup à faire pour apporter la justice, la paix et la sécurité aux Centrafricains, à savoir mieux comprendre les causes structurelles du conflit.

Au fur et à mesure que le PNUD progressera dans l'élaboration d'un nouveau programme de pays, le bureau de pays devra utiliser plus stratégiquement ses ressources internes, en renforçant les synergies entre ses interventions en amont et en aval, et à l'extérieur, en coordonnant mieux ses actions avec d'autres acteurs du développement et les actions humanitaires menées dans le pays. Le PNUD devrait également tirer parti des fonds verticaux et les utiliser de façon catalytique pour renforcer les moyens de subsistance tout en s'attaquant aux questions environnementales, énergétiques et d'adaptation aux changements climatiques, car ces voies n'ont pas été suffisamment exploitées.

Je tiens à remercier le Gouvernement centrafricain, les parties prenantes nationales et les collègues du bureau de pays du PNUD en République centrafricaine et du Bureau régional pour l'Afrique de leur appui tout au long de l'évaluation. J'espère que les conclusions et les recommandations permettront de formuler la prochaine stratégie du programme de pays afin d'avancer vers la paix et un développement durable qui bénéficieront au peuple centrafricain.



Oscar A. Garcia
Directeur
Bureau indépendant d'évaluation, PNUD

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	vi
SOMMAIRE DE L'ÉVALUATION	vii
CHAPITRE 1. CONTEXTE ET INTRODUCTION	1
1.1 But, objectifs et portée de l'évaluation	2
1.2 Méthodologie d'évaluation	2
1.3 Limites	4
1.4 Contexte du pays	5
1.5 L'ONU et le PNUD en RCA	9
CHAPITRE 2. CONSTATS	13
2.1 Gouvernance, consolidation de la paix et état de droit	14
2.2 Stabilisation, relèvement et renforcement de la résilience	34
2.3 Partenariats et positionnement stratégique	39
2.4 Mise en œuvre du programme	46
2.5 Notation de la performance du programme de pays	51
CHAPITRE 3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	53
3.1 Conclusions	54
3.2 Recommandations et réponse de la direction	58
ANNEXES	66

ENCADRÉ

Encadré 1. Questions d'évaluation	2
--	---

FIGURES

Figure 1. Portée de l'EIPP Budget-programme et dépenses, 2018-2020 (en millions de dollars EU)	10
Figure 2. Dépenses du programme de pays par effet, 2018-2020 (en millions de dollars EU)	10
Figure 3. Personnel du bureau de pays du PNUD, par poste et par sexe	11
Figure 4. Évolution du budget et des dépenses sous l'Effet 1, 2018-2020 (en millions de dollars EU)	15
Figure 5. Dépenses cumulatives par produit, Effet 1, 2018-2020 (en millions de dollars EU)	15
Figure 6. Évolution du budget et des dépenses de l'effet 2, 2018-2020	34
Figure 7. Dépenses cumulatives par produit, Effet 2, 2018-2020	35
Figure 8. Dépenses selon les sources de financement, 2018-2020	45
Figure 9. Évolution des dépenses selon le marqueur de genre, 2018-2020	48
Figure 10. Part des dépenses par marqueur de genre et par Effet (2018-2020)	49

TABLEAU

Tableau 1. Notation de la performance du programme de pays	51
---	----

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AGR	Activité génératrice de revenus
ANE	Autorité nationale des élections
APD	Aide publique au développement
BP	Bureau de pays
CPS	Cour pénale spéciale
CVJRR	Commission vérité, justice, réparation et réconciliation
EIPP	Évaluation indépendante de programme de pays
FSI	Forces de sécurité intérieure
HCT	Équipe de pays pour l'action humanitaire
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PNUAD+	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
RCA	République centrafricaine
RCPCA	Plan national de relèvement et de consolidation de la paix
RESA	Restauration de l'autorité de l'État
THIMO	Travail à haute intensité de main-d'œuvre
UMIRR	Unité mixte d'intervention rapide et de répression des violences sexuelles faites aux femmes et aux enfants
UNCT	Équipe de pays des Nations Unies
UNDP	Programme des Nations Unies pour le développement
UNPOL	Police des Nations Unies
VNU	Volontaires des Nations Unies
VSBG	Violence sexuelle et basée sur le genre

Sommaire de l'évaluation

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a mené la première évaluation indépendante du programme de pays du PNUD en République centrafricaine (RCA) en 2021. L'objectif de l'évaluation est d'éclairer l'élaboration du prochain programme de pays du PNUD, de renforcer la reddition de comptes de la part des parties prenantes nationales et du Conseil d'administration du PNUD et de contribuer à l'apprentissage et à la prise de décisions au sein de l'organisation.

L'évaluation indépendante du programme de pays en RCA a couvert le cycle de programme actuel s'étendant de 2018 à 2021 (prolongé jusqu'en 2022) et qui comprenait deux effets, à savoir: 1) la gouvernance, la consolidation de la paix et l'état de droit et 2) la stabilisation, le relèvement et la résilience. Le PNUD a soutenu la mise en œuvre du plan national de relèvement et de consolidation de la paix de la RCA en fournissant un soutien technique, financier et administratif au gouvernement national.

La RCA, un pays enclavé ayant une faible densité de population, est l'un des pays les moins développés du monde. Ayant subi des vagues de violence et de conflits armés depuis son indépendance en 1960, la RCA est l'un des pays les plus fragiles du monde. La violence et les conflits en RCA ont eu un impact dévastateur sur les institutions nationales, l'ordre public et l'état de droit, tandis que les auteurs de crimes et de violations des droits humains prolifèrent en toute impunité. Malgré un cessez-le-feu et un accord de paix signés respectivement en 2014 et 2019, près de 1,4 million de Centrafricains sont déplacés à l'intérieur du pays ou vivent en tant que réfugiés dans les pays voisins. Plus de deux Centrafricains sur trois vivent dans la pauvreté, et on estime qu'environ 71 pour cent de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté en 2018. Les femmes et les jeunes filles sont parmi celles qui souffrent le plus de la crise politique et sécuritaire qui touche la RCA depuis 2012.

Constats et conclusions

Le bureau de pays a obtenu des résultats mitigés, avec de fortes variations entre ses domaines d'intervention, ce qui reflète les difficultés inhérentes au fait d'opérer dans un environnement instable et volatile. Si le PNUD a relativement bien réussi à mettre en œuvre nombre des activités et produits qu'il souhaitait atteindre, les résultats de plus haut niveau ont été moins souvent obtenus.

L'un des projets phares qui a réussi à obtenir des effets à moyen terme est l'appui au processus électoral qui, par exemple, a permis au pays d'entreprendre un processus d'inscription des électeurs crédible à l'échelle nationale et d'organiser des élections nationales avec un taux de participation relativement élevé, et cela malgré l'environnement difficile. D'autres projets stratégiques, tels que l'appui à la Cour pénale spéciale, au redéploiement des forces de sécurité intérieure et l'appui au Groupe mixte d'intervention rapide et d'élimination de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants, ont relativement bien réussi et ont mis en œuvre les activités prévues. Toutefois, ces résultats n'ont pas encore donné les résultats escomptés à long terme.

Au niveau communautaire, les efforts du PNUD de renforcement de la résilience visant à créer des opportunités d'emploi et à renforcer la cohésion sociale ont bénéficié à près de 24 000 personnes. Leur efficacité réelle, cependant, a été entravée par la nature fragmentée des interventions déployées à court

terme, et sur une petite échelle et (dans le cadre du programme et géographiquement). Tout au long du programme, il a été difficile pour le PNUD d'assurer la pleine appropriation nationale de ces processus, même si celle-ci demeure une condition nécessaire pour l'obtention de résultats durables dans le temps.

La présence et les opérations du PNUD en RCA constituent néanmoins une partie essentielle des efforts de relèvement, de consolidation de la paix et de développement de la communauté internationale à l'appui du gouvernement de la RCA. La valeur ajoutée du PNUD réside dans le fait qu'il est reconnu comme un partenaire digne de confiance et transparent, capable d'administrer les ressources des donateurs et de mener des processus d'approvisionnement de manière crédible, tout en ayant la flexibilité programmatique pour répondre aux besoins de développement du pays, se distinguant ainsi des autres acteurs humanitaires opérant dans le pays.

Bien qu'elle soit l'un des pays les plus dépendants de l'aide au monde, la RCA ne figure pas parmi les 20 premiers bénéficiaires d'aide publique au développement parmi les pays fragiles. Cela a placé le PNUD dans une position de forte dépendance à l'égard d'un nombre limité de donateurs dont le soutien à la RCA pourrait encore diminuer à la suite de la pandémie de COVID-19. Dans ce contexte, les évaluateurs constatent que le PNUD n'exploite pas suffisamment les possibilités de synergie, de réduction des duplications et d'utilisation plus cohérente du financement des donateurs, en mettant en œuvre des projets ou programmes conjoints véritablement coordonnés avec d'autres partenaires techniques et financiers.

Dans un pays où l'inégalité entre les sexes et la violence sexuelle et sexiste sont parmi les pires au monde, le PNUD peut être félicité pour les efforts qu'il déploie en vue d'intégrer l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans ses programmes et ses opérations. Toutefois, au niveau des programmes, la plupart des dépenses du PNUD sont encore consacrées à des projets et activités qui apportent une contribution limitée à l'égalité des sexes. Étant entendu que les femmes, y compris les victimes de violence sexuelle et sexiste, restent largement marginalisées des sphères de prise de décisions et peinent toujours accéder à la justice, des efforts plus robustes pour fournir des services publics adaptés aux filles et aux femmes dans ces domaines demeurent essentiels.

Recommandations

Recommandation 1. Le PNUD devrait mettre à profit son rôle d'«intégrateur» et chercher à orchestrer une réflexion sur les moyens que l'ONU doit adopter pour jouer un rôle plus transformateur en RCA par le biais, par exemple, d'un processus de réflexion structuré dirigé par les universitaires, impliquant la société civile, les organisations gouvernementales et non gouvernementales. Cet effort devrait reconnaître que la construction de l'État est un processus endogène et que la légitimité de l'État est motivée par les relations entre l'État et la société.

Recommandation 2. Le PNUD devrait s'efforcer d'améliorer les liens entre ses interventions en amont et en aval tout en s'attachant à intervenir de manière plus cohérente, pendant une plus longue période dans un nombre réduit d'emplacements au niveau communautaire.

Recommandation 3. Le PNUD devrait généraliser son approche par portefeuille en regroupant ses projets en programmes cohérents et interconnectés. Il devrait élaborer des théories du changement «imbriquées» pour chacun de ses portefeuilles afin de s'éloigner d'une approche

axée sur les projets. Ces théories du changement par portefeuille devraient être consolidées dans une théorie du changement au niveau des programmes de pays et/ou, si possible, dans une théorie du changement au niveau de l'Équipe de pays des Nations Unies

Recommandation 4. Le PNUD devrait plaider, par l'intermédiaire du groupe de travail en faveur des solutions durables, et de l'adoption commune par l'UNCT/HCT d'une approche territorialisée, qui serait guidée par un examen du positionnement géographique de l'ONU/PNUD.

Recommandation 5. Pour renforcer les progrès en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation de la femme, le PNUD devrait continuer d'apporter son appui au gouvernement national en amont afin de créer un environnement politique favorable. Des efforts additionnels devraient être déployés au niveau meso et micro pour garantir que la justice, la sécurité et les institutions politiques sont en mesure de lutter contre les inégalités entre les sexes et, surtout, les violences sexuelles et sexistes. Cela doit s'accompagner de la mise en place d'un système plus éprouvé pour la collecte de données statistiques fiables sur les pratiques néfastes et la violence à l'égard des femmes.

CHAPITRE 1

CONTEXTE ET

INTRODUCTION



1.1 But, objectifs et portée de l'évaluation

Le Bureau indépendant de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) procède à des évaluations indépendantes des programmes de pays (EIPP) afin de recueillir et de présenter des preuves de la contribution du PNUD aux priorités nationales de développement, ainsi que de l'efficacité de la stratégie du PNUD pour faciliter et mobiliser les efforts nationaux afin d'obtenir des résultats en matière de développement.

Les EIPP sont des évaluations indépendantes menées dans le cadre des dispositions générales de la politique d'évaluation du PNUD.¹ L'objectif d'une EIPP consiste à :

- Appuyer l'élaboration du prochain descriptif de programme de pays du PNUD
- Renforcer la reddition de comptes du PNUD envers les parties prenantes nationales
- Renforcer la reddition de comptes du PNUD à l'égard du Conseil d'administration
- Contribuer à l'apprentissage organisationnel et à la prise de décisions

Il s'agit de la première EIPP pour la République centrafricaine (RCA) ; aucune EIPP ou évaluation des résultats en matière de développement (ADR) n'a été effectuée auparavant. L'EIPP actuelle a été menée en 2021 vers la fin du cycle de programme actuel du PNUD de 2018-2021 (prolongé jusqu'en 2022), en vue de contribuer à la préparation du nouveau programme du PNUD à partir de 2023. Elle a couvert les activités mises en œuvre dans le cycle actuel 2018-2021, tout en tenant compte des interventions qui peuvent avoir commencé au cours du cycle précédent (2012-2017) et qui se sont poursuivies ou achevées dans le cycle de programme actuel.

1.2 Méthodologie d'évaluation

L'ensemble du processus et de la méthodologie s'articulent autour des Normes et règles d'évaluation du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE)² et des Directives éthiques du Groupe pour l'évaluation du GNUE.³ Conformément aux termes de référence de l'EIPP (voir l'annexe 1), l'évaluation s'est articulée autour de quatre questions d'évaluation principales présentées dans l'encadré 1.

Une matrice d'évaluation (voir annexe 2), structurée autour des critères d'évaluation du CAD de l'OCDE, des questions, des sous-questions, des indicateurs et des sources de données, a été conçue pour guider le processus d'évaluation. Cette matrice a été utilisée pour organiser les données probantes

ENCADRÉ 1. Questions d'évaluation

1. Qu'est-ce que le programme de pays du PNUD a l'intention d'accomplir au cours de la période faisant l'objet d'un examen ?
2. Dans quelle mesure, le PNUD a-t-il été en mesure de s'adapter à a) l'évolution de la crise ethnopolitique dans le pays ; et (b) la pandémie de COVID-19 ?
3. Dans quelle mesure le programme a-t-il atteint (ou est susceptible d'atteindre) ses objectifs et dans quelle mesure le PNUD a-t-il appuyé les processus de préparation, réponse et de relèvement ?
4. Quels facteurs ont contribué ou entravé les résultats du PNUD et, en fin de compte, la durabilité des résultats ?

¹ Voir <http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml>.

² UNEG (2017). Normes et règles d'évaluation.

³ Groupe des Nations Unies sur l'évaluation, Lignes directrices éthiques pour l'évaluation (2020).

disponibles par question d'évaluation clé et a aidé l'équipe d'évaluation à tirer des conclusions et des recommandations bien étayées. L'égalité entre les sexes a été analysée transversalement dans cette évaluation par l'entremise de sous-questions d'évaluation sexospécifiques pour chaque critère d'évaluation.

L'évaluation a permis de recueillir, d'analyser et de trianguler des données qualitatives et quantitatives provenant de sources primaires et secondaires afin d'assurer la validité de ses constats, conclusions et recommandations. L'évaluation s'est appuyée sur les sources et les méthodes suivantes :

- **Une analyse de portefeuille et une étude documentaire** de tous les documents disponibles du PNUD en RCA (documents de programme, rapports d'analyse axés sur les résultats ou ROAR, évaluations, données financières), ainsi que des documents analysant le contexte national, des documents préparés par les partenaires internationaux au cours de la période considérée et des documents préparés par les autres agences du système des Nations Unies et par la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA).
- **Entrevues** avec des informateurs clés auprès de plus de 175 parties prenantes, au moyen d'entrevues semi-structurées virtuelles et en personnes et de discussions de groupe. Parmi les informateurs clés figuraient des représentants du gouvernement au niveau national et sous-national, des organisations de la société civile (OSC), des milieux universitaires, des organismes des Nations Unies, la MINUSCA, des bailleurs de fonds, le personnel du PNUD au bureau de pays et du Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, des partenaires de mise en œuvre et des bénéficiaires au niveau communautaire.
- **Visites sur place et observation directe** des activités du projet par des consultants nationaux à Bangui, Bambari et Bossangoa. Ces projets et lieux ont été sélectionnés à la suite d'un examen des documents de projet et de discussions avec les gestionnaires du programme, en veillant à couvrir des interventions dans divers lieux géographiques et en fonction des contraintes d'accessibilité et de sécurité. Les visites sur place ont permis à l'équipe de s'entretenir avec les membres de la communauté et avec les autorités locales.
- **Un questionnaire d'auto-évaluation préalable à la mission** rempli par le bureau de pays, traitant des principales questions couvertes par l'évaluation.
- **Une présentation des constats préliminaires** à la fin de la phase de collecte des données afin de valider les observations initiales avec le personnel du bureau de pays et de recueillir toute information supplémentaire.

L'efficacité du programme de pays du PNUD a été analysée en réponse à la question d'évaluation 3. Cela comprenait une évaluation des effets obtenus au niveau des projets et des extrants et de la mesure dans laquelle ces résultats ont contribué à l'atteinte des effets escomptés du programme pays. Dans ce processus, les effets positifs et négatifs, directs et indirects ainsi que les résultats inattendus ont été pris en compte. Si l'on tient compte de la question 2, l'examen de la pertinence et de l'efficacité des programmes a également tenu compte de la capacité d'adaptation du PNUD au contexte instable de la RCA. Pour mieux comprendre les résultats du PNUD, les facteurs qui ont influé sur les résultats ont également été examinés. L'utilisation des ressources pour obtenir des résultats et la manière dont les pratiques de gestion ont influé sur la réalisation des objectifs du programme, y compris pour l'intégration de l'égalité des sexes dans l'ensemble du programme, ont également été examinées.

L'équipe a évalué les efforts déployés par le PNUD pour atteindre ceux qui en ont le plus besoin et parvenir à une cohérence entre le travail du PNUD et celui d'autres acteurs humanitaires et de développement dans le pays, y compris la MINUSCA.

Conformément à la stratégie du PNUD en matière d'égalité des sexes, l'EIPP a examiné le niveau d'intégration d'une perspective sexospécifique aux niveaux programmatique et opérationnel. Des données relatives à l'égalité des sexes ont été recueillies en s'appuyant sur les systèmes internes au PNUD (par exemple, le marqueur de l'égalité des sexes) et des données propres aux différents projets.

L'EIPP pour la RCA n'a pas seulement répondu aux questions d'évaluation, elle a également utilisé un système de notation, qui a été mis au point par le BIE pour quantifier la performance du programme. Le système de notation utilisé pour cette évaluation comprenait des paramètres clés, des indicateurs et des sources de données qui étaient alignés et intégrés à la matrice d'évaluation. Une note a été attribuée en fonction d'une échelle de quatre points et a été appliquée pour les cinq critères d'évaluation du CAD (pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité).⁴ La note a d'abord été calculée pour chaque produit ou portefeuille, puis agrégée pour obtenir la note de performance au niveau du programme. Chaque note a été produite et validée par le consultant principal en évaluation afin d'assurer la fiabilité de la note (fiabilité inter-juges).

Ce rapport a été soumis à une série de révisions internes et externes conformément au processus de révision par les pairs du BIE afin de s'assurer que les constats, les conclusions et les recommandations sont utiles et crédibles. Ce rapport a d'abord été communiqué au bureau de pays et au bureau régional du PNUD, puis au Gouvernement et aux partenaires nationaux en RCA.

Étant donné que la pandémie de COVID-19 n'a pas permis aux évaluateurs internationaux de se rendre en RCA, la collecte et l'analyse des données ont reposé sur le soutien fourni par une équipe d'évaluateurs nationaux de l'Université de Bangui qui a pu rencontrer des partenaires nationaux et se rendre sur les sites de projet. Ils ont également contribué à faire en sorte que les constats, les conclusions et les recommandations tiennent dûment compte du contexte national.

1.3 Limites

La principale limite à laquelle s'est heurtée cette évaluation a été la situation en matière de sécurité en RCA. La collecte de données en dehors de Bangui n'a été envisagée que plus tard dans le processus, là où les conditions de sécurité ont été jugées appropriées, en utilisant des vols humanitaires de l'ONU vers Bambari et Bossangoa. Les déplacements vers d'autres sites d'intervention n'ont pas été possibles en raison du conflit armé en cours dans le pays.

La situation sanitaire en RCA et dans le monde en raison de la pandémie de COVID-19 a empêché les membres de l'équipe d'évaluation qui n'étaient pas basés en RCA de se rendre dans le pays. Cependant, une équipe de consultants nationaux en évaluation, en étroite coordination avec l'évaluateur principal de l'EIPP et le bureau de pays du PNUD, a pu se rendre à Bambari et Bossangoa en août 2021 afin de collecter des informations et de mener des entretiens avec les autorités administratives et locales (bénéficiaires institutionnels), les ONG de mise en œuvre, ainsi que les bénéficiaires directs (groupes et associations) des projets du PNUD dans les préfectures visitées.

⁴ 4 = satisfaisant/atteint ; 3 = modérément satisfaisant/presque atteint ; 2 = modérément insatisfaisant/partiellement atteint ; et 1 = insatisfaisant/non atteint.

L'équipe d'évaluation a également été confrontée à plusieurs problèmes de télécommunication. Un incendie dans les installations d'un fournisseur central de télécommunications a notamment laissé une partie du pays sans connexion cellulaire et internet au cours du mois de juin 2021. Bien que le problème ait été résolu au bout d'environ trois semaines, les télécommunications et la tenue d'entrevues virtuelles ont été problématiques tout au long de l'affectation.

Plusieurs autres stratégies d'atténuation ont été mises en place, notamment une plus grande dépendance à l'égard de l'équipe nationale pour mener des entretiens en personne à Bangui, conformément aux restrictions nationales liées à la COVID-19, et l'utilisation de la salle de conférence du bureau de pays pour mener plusieurs réunions via Zoom.

1.4 Contexte du pays

La RCA, un pays enclavé peu peuplé de 4,9 millions⁵ d'habitants, est l'un des pays les moins développés du monde, se classant au 188e rang sur 189 pays selon l'indice de développement humain (IDH) 2020.⁶ Malgré ses abondantes ressources naturelles, son impressionnant potentiel agricole et ses vastes ressources minérales et forestières, plus de deux Centrafricains sur trois vivent dans la pauvreté, et on estime qu'environ 71 pour cent de la population vit en dessous du seuil de pauvreté international (1,90 \$ EU par jour, PPA ou parité de pouvoir d'achat en 2018.⁷) Bien que la faible productivité, la faiblesse des marchés et la forte inégalité entre les sexes soient tous des facteurs contribuant à cette situation, les niveaux élevés de pauvreté ont été exacerbés par la crise ethnopolitique de 2013 et l'insécurité qui en a découlé. La violence, le pillage et les déplacements de population ces dernières années ont entraîné une forte baisse de la production agricole, qui reste la principale activité économique du pays.

Contexte politique

La RCA a subi des vagues de violence et de conflits armés depuis son indépendance en 1960, ce qui en fait l'un des pays les plus fragiles du monde. L'histoire post-indépendance de la RCA a été marquée par une succession de régimes autoritaires mis en place à la suite de coups d'état ou d'élections contestées et associés à des crimes de masse et à de graves violations des droits humains qui sont souvent restés impunis. Les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ont atteint un premier sommet lorsque l'ancien président Ange-Félix Patassé a été renversé en mars 2003 par François Bozizé. De nombreuses tentatives infructueuses pour mettre fin au conflit par la négociation de plusieurs accords de paix ont été entreprises entre 2007 et 2012, mais les atrocités ont continué à avoir lieu et l'impunité est restée répandue.

En mars 2013, la RCA est entrée dans une période de crise sécuritaire et humanitaire sans précédent, à la suite du renversement brutal du gouvernement par une coalition de rebelles, la Séléka, qui sont rapidement devenus incontrôlables, forçant le dirigeant de la Séléka à annoncer leur dissolution. Avec la dissolution simultanée de tout l'appareil de sécurité de l'État — forces armées, policiers, gendarmes — le groupe armé anti-Balaka «d'autodéfense» a émergé, se livrant à des attaques de représailles généralisées à travers la RCA, notamment à Bangui et dans la partie occidentale du pays. Un accord de cessez-le-feu entre les

⁵ FNUAP, Tableau de bord de la population mondiale, données de 2021. <https://www.unfpa.org/data/world-population/CF>.

⁶ Basé sur les valeurs de 2019. PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2020, [Note d'information de la République centrafricaine](#). Au moment de l'élaboration du DPC 2018-2021, et selon les valeurs de 2016, la RCA était le pays le moins avancé au monde.

⁷ Banque mondiale, Vue d'ensemble de la RCA, 2021. <https://www.worldbank.org/en/country/centralafricanrepublic/overview>.

belligérants a été signé après le Forum de Brazzaville en juillet 2014 qui a ouvert la voie à l'organisation du Forum national de réconciliation et de reconstruction de Bangui (le forum de Bangui) en mai 2015 avec un accent sur la réconciliation et la lutte contre l'impunité.

Le 10 avril 2014, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 2149, qui a créé la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA).⁸ La résolution de 2014 a reconnu la situation sécuritaire complexe en RCA et a exprimé des préoccupations quant à la situation humanitaire désastreuse dans le pays, soulignant la nécessité de revitaliser et d'accélérer le processus de réconciliation pour mettre fin au conflit. La résolution appelle en outre à soutenir les autorités de transition et à accélérer un dialogue politique inclusif, dans le but de tenir des élections libres, équitables, transparentes et inclusives dès que possible. Des élections ont finalement eu lieu en 2016 permettant le retour à l'ordre constitutionnel. Pour s'acquitter de son mandat, la MINUSCA a déployé 15 498 personnes, dont plus de 11 195 soldats, 2 307 policiers et 1 230⁹ civils. Le mandat de la mission a été prolongé chaque année, et la dernière résolution à ce jour a prolongé le mandat de la MINUSCA jusqu'au 15 novembre 2022.¹⁰

La RCA a pu organiser une autre élection présidentielle en décembre 2020 qui a conduit à la réélection de Faustin-Archange Touadéra pour un deuxième mandat. Au total, 695 019 électeurs (37,4 % du total enregistré) ont voté, tandis que 3 243 des 5 448 bureaux de vote (59,5 %) étaient opérationnels dans tout le pays et à l'étranger.¹¹ Cependant, les tensions politiques autour des élections de décembre 2020 ont considérablement augmenté en raison du déficit de confiance entre le gouvernement et l'opposition sur le processus électoral, associé à une détérioration marquée de la sécurité alimentée par des groupes armés cherchant à perturber le processus électoral et l'ordre constitutionnel. La décision de la Cour constitutionnelle d'invalider cinq des 22 candidats à la présidence, y compris l'ancien président François Bozizé, a également conduit certains groupes armés à tenter d'entraver les élections. La violence perpétrée par des groupes armés, principalement dans le nord-ouest et le sud-est, a eu un impact sur la participation électorale et le nombre de bureaux de vote pouvant ouvrir.

État de droit

L'insécurité qui touche le pays est à la fois la cause et la conséquence des problèmes structurels de longue date que connaît le pays depuis son indépendance, notamment la pauvreté chronique, une structure étatique extrêmement centralisée, la faible autorité de l'État en dehors de Bangui, la faiblesse du système judiciaire et l'insécurité alimentée par un tissu social dégradé, par la disponibilité des armes et par la concurrence pour les ressources naturelles. La crise sécuritaire est également aggravée par les conflits régionaux impliquant les pays voisins, ainsi que par les tensions intra-communautaires, en raison de facteurs ethniques, religieux et économiques.¹² La concentration du pouvoir, des ressources et des infrastructures dans et autour de la capitale Bangui a exacerbé les sentiments d'exclusion d'une grande partie de la population, alimenté les griefs politiques et la légitimité contestée de l'État.

⁸ S/RES/2149 (2014).

⁹ En date de septembre 2021. Voir <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>.

¹⁰ S/ UNSC/RES 2605 (2021).

¹¹ Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général, République centrafricaine, 16 février 2021 (S/2021/146). Le rapport du SG fournit un taux de participation de 37,4% et indique ensuite que la Cour constitutionnelle a fixé un taux de participation à 35,25%, p 2.

¹² PNUD, Descriptif du programme de pays pour 2018-2021 (DP/DCP/CAF/4).

La violence et les conflits en RCA ont eu un impact dévastateur sur les institutions nationales, l'ordre public et l'état de droit, alors que les auteurs de crimes et de violations des droits de l'homme agissent en toute impunité. La faible présence de policiers, gendarmes et de juges à l'extérieur de Bangui crée des conditions favorables à la prolifération de groupes armés et leurs permettent de conserver le contrôle des villes et des villages tout en terrorisant les communautés locales. Les autorités préfectorales sont, dans la plupart des cas, faibles ou inexistantes, les dernières élections locales ayant eu lieu en 1988. Le gouvernement ne contrôlait, fin 2021, qu'environ 25 % du pays, ce qui donnait la possibilité aux groupes armés de contrôler le reste du territoire. Des efforts ont été entrepris par le gouvernement pour reprendre le contrôle de la région, mais la situation au premier trimestre de 2022 restait encore difficile à quantifier.

En réponse à l'effondrement du système judiciaire et à l'impunité générale qui a suivi le renversement du gouvernement en mars 2013 par des groupes armés, la communauté internationale a aidé le pays à reconstruire son système judiciaire dans un effort pour mettre fin à l'impunité. À la suite du Forum de Bangui sur la réconciliation nationale en 2015 et du retour progressif de l'ordre constitutionnel en RCA en 2016, plusieurs mécanismes de justice ont été mis en place ou sont en cours de renforcement, notamment dans le système judiciaire ordinaire, et au sein des mécanismes de justice transitionnelle tels que la Cour pénale spéciale (CPS).

Dans son discours d'investiture à la nation en mars 2021, le président a énoncé sa vision et ses priorités pour son deuxième mandat, qui comprennent la bonne gouvernance, les droits de l'homme et la mise en œuvre de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine, qui, a-t-il souligné, reste le seul cadre politique valable pour la paix et la stabilité. L'accord, qui a été signé en février 2019 avec 14 groupes armés, prévoit, entre autres, la création de la Commission vérité, justice, réparation et réconciliation. La loi portant création, organisation et fonctionnement de la Commission vérité, justice, réparation et réconciliation a été à son tour promulguée le 7 avril 2020.¹³ D'autres mécanismes tels que l'Unité mixte d'intervention rapide et de répression de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants (UMIRR) ont également été mis en place pour améliorer efficacement la justice d'accès et progresser vers la réalisation des droits de l'homme.

Les victimes de conflits en RCA peinent à accéder à la justice par le biais du système judiciaire national actuellement centralisé, souvent dysfonctionnel et entaché par la corruption, et en manque constant de ressources matérielles et financières et de capacités humaines. En conséquence, la plupart des Centrafricains ont recours à des pratiques de justice traditionnelles. Une série d'enquêtes de perception sur la paix, la justice et la sécurité, menées par la *Harvard Humanitarian Initiative* (HHI) avec l'appui du PNUD et de la MINUSCA entre 2017 et 2020 a révélé que la plupart des répondants croyaient qu'il était possible de restaurer la justice (77 %), bien qu'environ la moitié ont jugé que le système demeurait corrompu (45 %) et que de nombreux autres pensaient que la justice favorisait les riches (33 %) et qu'il était nécessaire de payer pour que justice soit rendue (24 %). Seulement un répondant sur trois a exprimé la conviction que le système fonctionne bien (32 %).^{14 15}

¹³ Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, République centrafricaine, 16 juin 2021 (S/2021/571).

¹⁴ ICTJ, « Why in the Central African Republic, Reparations Should Come First », avril 2021. Disponible à l'adresse <https://www.ictj.org/news/why-central-african-republic-reparations-should-come-first>.

¹⁵ Vinck P, Balthazard M, Magbe AS, Pham PN. Sondages sur la paix, la justice et la sécurité, rapport 5. (2020). Harvard Humanitarian Initiative, Programme des Nations Unies pour le développement.

Les femmes et les populations vulnérables

La RCA se classe au deuxième rang mondial pour ce qui est de l'inégalité entre les sexes.¹⁶ Les femmes et les jeunes filles sont parmi celles qui souffrent le plus de la crise politique et sécuritaire qui touche la RCA depuis 2012. La crise a conduit à des affrontements intercommunautaires fréquents et meurtriers et à la présence de groupes armés parmi les communautés à travers le pays, ce qui a entraîné une nouvelle flambée de violence sexuelle et basée sur le genre (VSBG) et d'autres violations des droits de l'homme. En outre, les femmes déplacées et les réfugiés sont exposés à un risque supplémentaire de violence sexuelle, avec très peu de possibilités de soins. Le Système de gestion de l'information sur la violence basée sur le genre (GBVIMS) a enregistré 9 216 cas de VSBG en 2020 et déjà 6 336 cas entre janvier et juillet 2021, mais le nombre réel est susceptible d'être beaucoup plus élevé, car le GBVIMS a une portée géographique limitée.¹⁷

Les dernières statistiques ventilées par sexe disponibles sur la pauvreté rurale — tirées de la RCPCA de 2017 — estiment que 81 % des femmes rurales et 69 % des hommes tombent sous le seuil de pauvreté. Bien qu'aucune statistique désagrégée récente sur la pauvreté ne soit disponible, il est probable que la situation actuelle soit pire, étant donné que l'incidence globale de la pauvreté a augmenté entre 2019 et 2020 et que les inégalités de revenu entre les hommes et les femmes persistent. En outre, les inégalités touchent les femmes en RCA sur un plus large éventail de questions : l'accès à l'éducation, à la santé, aux services de base, à l'électricité et aux télécommunications et l'accès au financement et au système bancaire. La piètre qualité de l'enseignement primaire, l'abandon scolaire des filles au secondaire et les nombreux cas de violence à l'égard des femmes et des filles font de la RCA l'un des indicateurs d'éducation et d'égalité des sexes les plus bas au monde.¹⁸ La participation des femmes aux prises de décisions est faible tant au niveau institutionnel qu'au niveau communautaire. Le pays est également constitué de divers groupes autochtones dont les Peuhls Mbororo qui ont été visés par les milices anti-Balaka, et les Pygmée Ba'aka qui, vivant de manière semi-nomade, cohabitent parfois difficilement avec les populations bantoues. Marginalisés et discriminés, les femmes et les enfants autochtones ont vu, tout au long du conflit, leurs droits bafoués.¹⁹

En février 2022, environ 692 000 Centrafricains avaient été déplacés à l'intérieur du pays ; on estime que 736 000 autres vivent en tant que réfugiés dans les pays voisins.²⁰ La situation humanitaire s'est toutefois encore détériorée au cours des années électorales 2020 - 2021 en raison de la violence, des déplacements de population et de la hausse des prix des denrées alimentaires déclenchée par la perturbation de la principale voie d'approvisionnement du pays, l'impact socioéconomique de la COVID-19 et la baisse de la production agricole causée par les inondations. Un tiers de la population est toujours déplacé. Environ 388 000 personnes ont été nouvellement déplacées à l'intérieur du pays entre la mi-décembre 2020 et la mi-mars 2021 en raison de la violence électorale, tandis que 121 000 autres personnes ont fui vers les pays voisins.²¹ En décembre 2021, plus de la moitié de la population, soit 3,1 millions de personnes qui avaient besoin d'aide humanitaire et de protection, et dont 2,1 millions était dans des situations d'extrême vulnérabilité.²²

¹⁶ Indice d'inégalité entre les sexes du PNUD – basé sur les données de 2019.

¹⁷ Humanitarian Situation Update, Central African Republic, Light HNO – March 2021.

¹⁸ Banque mondiale, *Aperçu de la RCA* (2021).

¹⁹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3175057.

²⁰ Conseil de sécurité des Nations Unies. République centrafricaine, Rapport du Secrétaire-Général, 16 février 2022.

²¹ Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, République centrafricaine, 16 juin 2021 (S/2021/571).

²² Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, République centrafricaine, 16 juin 2021 (S/2021/571).

1.5 L'ONU et le PNUD en RCA

Les opérations de l'ONU en RCA sont ancrées dans le PNUAD+ 2018-2021 (prolongé jusqu'en 2022), qui décrit la stratégie intégrée des Nations Unies pour son soutien aux efforts de relèvement et de consolidation de la paix. Le PNUAD+ est guidé par le principe de n'ignorer personne, des droits de l'homme, de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, et sur les principes de durabilité, de résilience et de responsabilité. Le document-cadre pour 2018-2021 met en évidence trois domaines d'effets clés pour l'assistance de l'ONU en RCA, qui sont alignés sur les priorités du gouvernement telles que décrites dans le RCPCA. Les domaines prioritaires du PNUAD+ sont les suivants : i) consolidation de la paix, de la sécurité et de la cohésion sociale ; ii) bien-être social et équité ; et iii) reprise économique et durable. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement+ est guidé par le principe de l'initiative « Unis dans l'action » (DaO), dans lequel l'équipe de pays des Nations Unies élabore une stratégie commune pour répondre aux priorités du pays. La mise en œuvre du PNUAD+ fait intervenir 14 organismes des Nations Unies ainsi que la MINUSCA.²³ Il a été conçu pour intégrer les efforts et mettre en commun les ressources de l'UNCT (Équipe de pays des Nations Unies) et de la MINUSCA et cherche à créer un lien efficace entre les efforts humanitaires et de développement du SNU (*Nexus développement-humanitaire*). Le budget pour sa mise en œuvre est estimé à 1,14 milliard de dollars EU pour la période de quatre ans.²⁴

Les tâches prioritaires dans le mandat de la MINUSCA comprennent la protection des civils ; l'appui à l'extension de l'autorité de l'État, au déploiement des forces de sécurité et à la préservation de l'intégrité territoriale ; l'appui au processus de paix, à la mise en œuvre de l'Accord de paix, à la réconciliation nationale et à la justice transitionnelle aux niveaux national et local. Le mandat de la MINUSCA comprend également la création d'un environnement sûr pour l'acheminement de l'aide humanitaire, la promotion et la protection des droits de l'homme, et le soutien à la réforme du secteur de la sécurité (RSS), renforçant les systèmes judiciaires nationaux et l'état de droit en RCA. Enfin, l'une des principales priorités de la Mission est d'aider les autorités centrafricaines à préparer et à organiser des élections inclusives, crédibles et pacifiques, en fournissant un soutien sécuritaire, opérationnel, logistique et technique, le cas échéant, pour faciliter l'accès aux zones reculées et en coordonnant l'assistance électorale.²⁵

Le programme de pays du PNUD en RCA (2018-2021) se concentre spécifiquement sur deux effets tels que définis dans le document du PNUAD+, à savoir l'Effet 1.1 (d'ici à 2021, les institutions politiques et administratives et les organisations de la société civile promeuvent et contribuent à la paix, à la sécurité, à la réconciliation nationale et aux droits de l'homme) et l'Effet 3.2 (d'ici à 2021, les institutions politiques et administratives, les organisations de la société civile et le secteur privé mettent en œuvre des politiques, programmes et réformes visant à une croissance économique inclusive (bonne gouvernance, reprise et création d'emplois) et à une gestion éthique, transparente et durable des ressources naturelles). Ceux-ci correspondent à l'Effet 1 du PNUD — Gouvernance, consolidation de la paix et état de droit et à l'Effet 2 — Stabilisation, relèvement et renforcement de la résilience — tel que défini dans le descriptif de programme de pays 2018-2021.

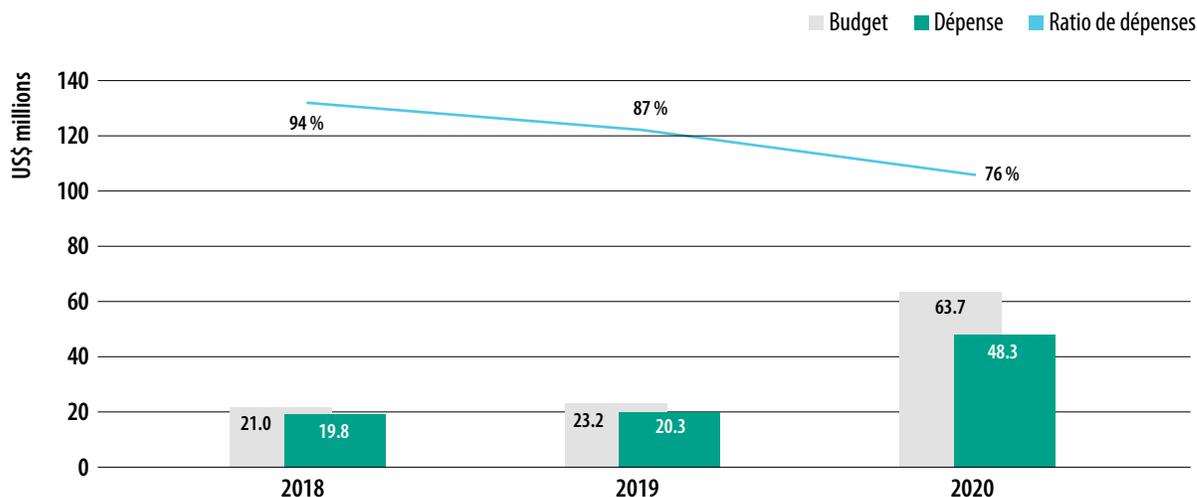
²³ BIT, FAO, OIM, HCDH, ONUSIDA, PNUD, FNUAP, HCR, UNICEF, UNMAS, UNOPS, ONU Femmes, PAM et OMS.

²⁴ Plan Cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement (UNDAF+) 2018-2021.

²⁵ Résolution 2552 (2020) du Conseil de sécurité de l'ONU. S/RES/2552 (2020).

Doté d'un budget effectif de 108 millions de dollars, le PNUD a exécuté 50 projets au cours du cycle programmatique, ce qui, au moment de l'évaluation, représentait plus de 88,4 millions de dollars de dépenses de programme. L'augmentation significative du budget et des dépenses du programme en 2020 présentée dans la figure 1 ci-dessous est attribuable aux projets d'appui électoral du PNUD.²⁶ Par conséquent les dépenses devraient revenir au niveau de 2019 en 2021.

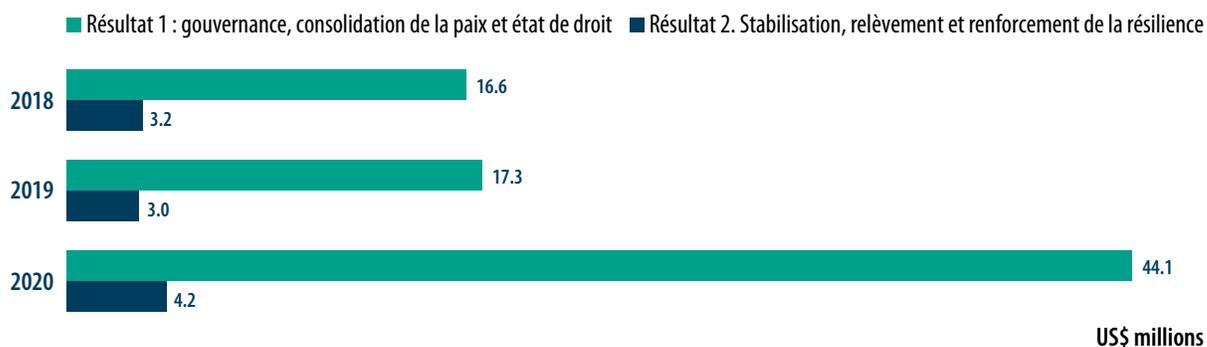
FIGURE 1. Portée de l'EIPP Budget-programme et dépenses, 2018-2020



Source : Atlas novembre 2021

L'Effet 1 est le domaine qui mobilise la plus grande part des ressources financières du programme, avec 88 % (77,9 millions de dollars EU) des dépenses du PNUD consacrées à la gouvernance, à la consolidation de la paix et à l'état de droit au cours de la période couverte par l'évaluation. Comme le montre la figure 2, les dépenses du programme relatives à l'Effet 1 ont été sensiblement plus élevées que celles de l'Effet 2 au cours des trois années couvertes par l'évaluation.

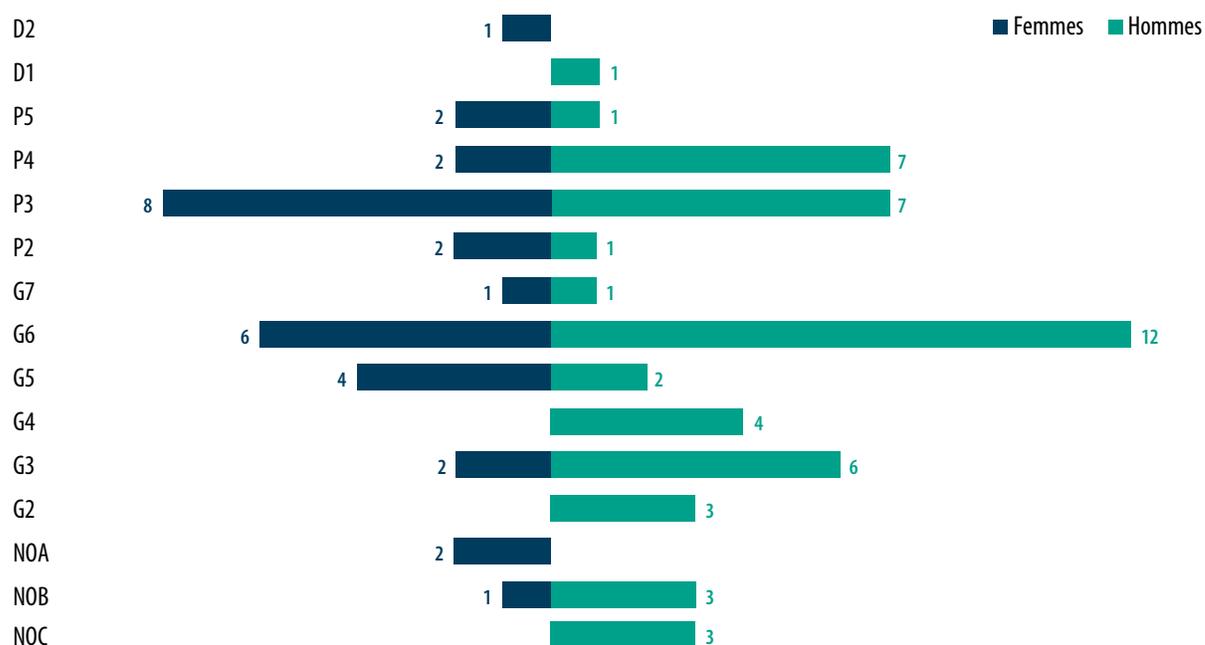
FIGURE 2. Dépenses du programme de pays par effet, 2018-2020



Source : Atlas novembre 2021

²⁶ En plus des activités définies dans le DESCRIPTIF DE PROGRAMME DE PAYS 2018-2021, le PNUD a agi en tant qu'agent de gestion de fonds pour plusieurs projets du Fonds humanitaire commun (CHF) en RCA mis en oeuvre au cours de la période considérée. Bien que les activités liées au CHF relèvent des dépenses de programme du PNUD, ces projets ont été exclus de la portée et des chiffres de l'évaluation présentés dans le présent rapport, car le PNUD n'est pas responsable des résultats dans une mesure qui justifierait leur inclusion dans l'évaluation.

FIGURE 3. Personnel du bureau de pays du PNUD, par poste et par sexe²⁷



Source : Atlas novembre 2021

Pour mettre en œuvre le programme, le bureau de pays comptait, au moment de l'évaluation, sur 82 fonctionnaires du PNUD, 9 Volontaires des Nations Unies et 38 contrats de service. Les femmes représentent moins de 30 % de l'ensemble du personnel des bureaux de pays, mais sont mieux représentées au sein du personnel du PNUD — à l'exclusion des contrats de service — (38 %), et un peu plus aux postes professionnels supérieurs et à la direction, où les femmes représentent 45 % du personnel au niveau P3 et au-dessus.

²⁷ Atlas (novembre 2021).

CHAPITRE 2

CONSTATS



Le présent chapitre présente les constats liés à l'analyse des effets et une évaluation des questions transversales. Les principaux facteurs qui ont influé sur les résultats obtenus par le PNUD et sur la contribution aux résultats sont également décrits dans la présente section. L'évaluation était fondée sur une analyse de la corrélation entre les résultats des projets, de leur contribution aux produits attendus pour chaque effet et, par conséquent, aux objectifs globaux des Effets.

2.1 Gouvernance, consolidation de la paix et état de droit

Descriptif du programme de pays Effet 1. D'ici à 2021, les institutions politiques et administratives et les organisations de la société civile promeuvent et contribuent à la paix, à la sécurité, à la réconciliation nationale et aux droits de l'homme.

Produits connexes

Le produit 1.1 : Les services de justice et de sécurité sont fournis à la population et les affaires pénales sont jugées, y compris par la Cour pénale spéciale

Le produit 1.2 : Participation accrue des femmes au processus de prise s de décisions aux niveaux national et local

Le produit 1.3 : La politique nationale de décentralisation est mise en oeuvre en tenant compte des principes de l'égalité des sexes

Le produit 1.4 : Cycle électoral achevé conformément au calendrier constitutionnel

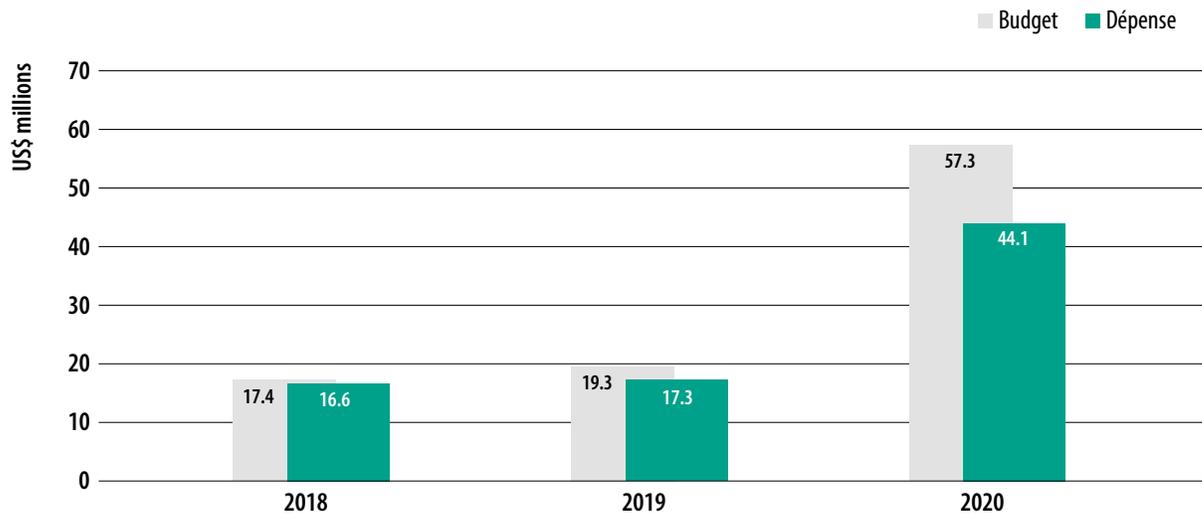
Le produit 1.5 : L'administration publique a élaboré et appliqué une politique de lutte contre la corruption

Le produit 1.6 : Renforcement des capacités du Ministère de la planification et du Secrétariat permanent en matière de coordination et de gestion de l'aide au développement

L'Effet 1 du programme de pays comprend des interventions dans les domaines de la gouvernance, de la consolidation de la paix et de l'état de droit. Cette partie du programme vise à renforcer les liens entre les initiatives de paix et de développement en renforçant la capacité du gouvernement à diriger les efforts de stabilisation en cours. Les projets relevant de ce résultat sont regroupés autour de six extrants : justice, sécurité et primauté du droit (produit 1.1); égalité des sexes et participation des femmes aux processus de prises de décisions (produit 1.2); décentralisation (produit 1.3); appui électoral (produit 1.4); politique de lutte contre la corruption (produit 1.5); et capacité de planification et coordination de l'aide au développement (produit 1.6). Les produits 1.5 et 1.6 ont été tenus à l'écart de la portée de la présente évaluation en raison du faible niveau de dépenses pour le premier et de la nature transversale du second.

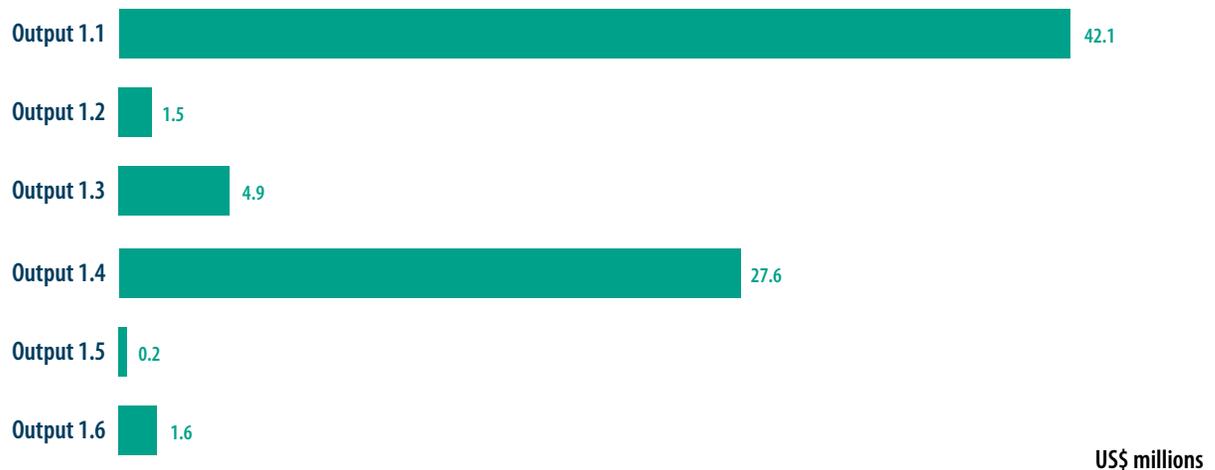
Les principaux produits sous le résultat 1 sont liés à la justice, la sécurité et l'état de droit (produit 1.1 – 9 projets) et à l'appui électoral (produit 1,4 – 2 projets), avec des dépenses cumulatives atteignant 42,1 millions de dollars EU et 27,6 millions de dollars EU, respectivement. Ensemble, ces deux produits représentent à eux seuls 89 % des dépenses liées à l'Effet 1 et 79 % des dépenses totales du programme.

FIGURE 4. Évolution du budget et des dépenses sous l'Effet 1, 2018-2020



Source : Atlas novembre 2021

FIGURE 5. Dépenses cumulatives par produit, Effet 1, 2018-2020



Source : Atlas novembre 2021

Constat 1. Réforme du secteur de la justice. Le soutien technique et financier du PNUD a été essentiel pour la réactivation des tribunaux ordinaires qui ont conduit aux premières condamnations pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité en RCA. Cependant, les tribunaux ordinaires ne sont toujours pas en mesure de systématiquement tenir le nombre minimal d'audiences pénales prescrites par la loi. Le degré élevé de centralisation du système judiciaire, l'autorité limitée de l'État sur l'ensemble du territoire et les faibles budgets alloués au secteur représentent des obstacles majeurs empêchant les Centrafricains d'avoir pleinement accès à la justice, tout particulièrement ceux qui vivent en dehors de la capitale.

Au cours du cycle programmatique en cours, le PNUD a grandement contribué à la création d'un environnement politique et institutionnel plus favorable dans le secteur de la justice. Conjointement avec la MINUSCA et en collaboration avec l'UE, le PNUD a fourni un soutien technique au Ministère de la justice dans la conception de l'adoption et de la mise en œuvre de la politique du secteur de la justice (PSJ) 2020-2024 dans un effort pour créer un système judiciaire plus indépendant, impartial et fonctionnel. Le PNUD a recruté deux consultants pour accompagner le Ministère dans le processus consultatif qui a été dirigé aux niveaux national et local et pour rédiger la politique. Le PNUD a également fait plaider en faveur de l'adoption du projet de politique par le Conseil des ministres.²⁸

Depuis son adoption, le PNUD a poursuivi son assistance technique et financière au fur et à mesure que le pays a progressé vers la mise en œuvre de la politique du secteur de la justice. Une décision administrative a été adoptée en janvier 2020 pour établir les mécanismes de coordination institutionnelle pour le suivi et la mise en œuvre de la politique.²⁹ Six groupes de travail thématiques, chacun coprésidé par les autorités nationales et des partenaires internationaux, se réunissent régulièrement depuis lors et ont dirigé l'approbation des plans de travail thématiques pour 2020-2021.³⁰ Le PNUD copréside deux de ces groupes ainsi que l'ensemble du mécanisme de coordination avec les autorités nationales. Enfin, le PNUD apporte son appui à la mise en œuvre des activités émanant de ces groupes de travail.

Le bureau de pays a indiqué que les considérations sexospécifiques ont guidé le processus d'élaboration de la PSJ et que les questions d'égalité des sexes ont été traitées transversalement dans tous les piliers de la PSJ. L'évaluation note néanmoins qu'aucun groupe de travail spécifique sur les droits des femmes, l'accès à la justice ou sur la VSBG, qui sont des questions nécessitant une approche ciblée, n'a été créé. Ni le PNUD, la MINUSCA, ou l'Équipe d'experts sur l'état de droit et les violences sexuelles (« l'Équipe d'experts ») ne fournissent un soutien aux tribunaux ordinaires en matière de crimes de guerre ou de VSBG.³¹

Malgré les efforts pour opérationnaliser la PSJ, les responsables gouvernementaux consultés ont indiqué qu'il était encore extrêmement difficile de tenir plus de deux sessions criminelles par an en raison d'un manque de ressources financières.³² Seules 12 audiences criminelles ont eu lieu en RCA depuis 2015 (sept depuis 2018), toutes soutenues financièrement et techniquement par le PNUD et la MINUSCA.³³ Les entrevues ont indiqué que sans ce soutien, la plupart de ces séances n'auraient probablement pas eu lieu. La réalisation la plus visible du secteur de la justice au cours des dernières années a été la condamnation de cinq chefs de guerre aux travaux forcés à vie pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, qui comprennent le meurtre de Casques bleus de l'ONU. L'affaire dite de « Bangassou » en 2017 a néanmoins été rendue possible grâce à un effort sans précédent du PNUD et de la MINUSCA avec le financement des États-Unis et de l'Équipe d'experts.

Avec l'appui du PNUD à la conduite des sessions criminelles, le nombre d'affaires pénales traitées est passé de 41 en 2017 à 121 en 2018 à 163 en 2019, ce qui est loin de l'objectif de 211 cas. Aucune séance criminelle n'a

²⁸ Adopté en 2019. L'UE a fourni un soutien financier direct au Ministère de la justice pour la mise en œuvre de cette politique.

²⁹ Arrêté n° 005/MJDH/DIRCAB/CMRJMR.20 portant sur la création du dispositif institutionnel de coordination et de mise en œuvre de la politique sectorielle du Ministère de la justice et des droits de l'homme, 16 janvier 2020.

³⁰ PNUD, Portefeuille de projets en appui à l'état de Droit – Rapport annuel de progrès 2020, PNUD.

³¹ L'Équipe d'experts des Nations Unies sur l'état de droit et la violence sexuelle dans les conflits a été créée par la résolution 1888 (2009) du Conseil de sécurité pour aider les autorités nationales à renforcer l'état de droit, dans le but d'assurer la responsabilité pénale des auteurs de violences sexuelles liées aux conflits. L'Équipe est le seul mécanisme spécialisé mandaté par le Conseil de sécurité pour fournir ce type de soutien à l'échelle mondiale.

³² La loi exige que le gouvernement tienne au moins six sessions criminelles par an (2 par juridiction) afin d'assurer un accès rapide à la justice pour les personnes accusées de crimes.

³³ Une seule séance criminelle a eu lieu entre 2011 et 2014. 2015 (1 à Bangui) 2016 (1 à Bangui), 2017 (1 à Bangui, 1 à Bouar), 2018 (2 à Bangui, 2 à Bouar), 2019 (2 à Bangui, 1 à Bouar), 2020 (0), 2021 (1 prévu à Bouar tenu à Berberati). Aucune session n'a eu lieu à Bambari.

eu lieu en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19. Pourtant, malgré cette augmentation substantielle de la capacité des tribunaux à gérer une charge plus lourde d'affaires criminelles avant la pandémie, il est important de noter que la capacité réelle du tribunal à poursuivre les affaires reste faible. En 2019-20, sur les 25 affaires inscrites au rôle de la session criminelle, seulement sept affaires ont été entendues, et une décision judiciaire a été rendue sur six des affaires impliquant un total de 12 personnes. Quatre de ces cas portaient sur des questions de VSBG. Cependant, ces chiffres incluent les condamnations de Bangassou. Au cours du cycle du programme, le nombre de décisions est resté faible.³⁴ Il est difficile de déterminer le nombre exact d'affaires liées à des conflits traitées par les tribunaux ordinaires.³⁵

Pour remédier à l'inefficacité des audiences pénales des cours d'appel de la RCA, le PNUD a aidé le Ministère de la justice et les autorités judiciaires à rédiger un décret portant création de comités de préparation des sessions pénales et à sa mise en place. Ces préparatifs de sessions criminelles ont été pilotés à la Cour d'appel de Bangui et Bouar avec des progrès notables dans l'efficacité des sessions pénales, car les affaires présentées aux tribunaux étaient mieux préparées.

Un autre goulot d'étranglement majeur dans le système de justice ordinaire de la RCA est lié à l'accès effectif à la justice. Une étude récente a démontré que la justice en RCA est un processus coûteux qui implique des frais à de nombreux niveaux, même pour déposer une simple plainte à un poste de police. Ces coûts dissuadent les gens de s'aventurer dans une procédure qui ne promet que des résultats incertains et imprévisibles.³⁶ C'est dans ce contexte que le PNUD a fourni une expertise technique pour soutenir la rédaction de la loi sur l'aide juridique qui a été adoptée par l'Assemblée nationale en 2019 grâce au financement du Bureau international chargé de la lutte contre les stupéfiants et de l'application des lois (INL) des États-Unis. Le groupe de travail 3 de la PSJ travaille présentement à l'élaboration des textes d'application de cette loi et à sa mise en œuvre.

La protection des témoins est également une dimension clé d'un système de justice accessible. Des systèmes de protection des témoins ont été conçus pour la CPS dans le cadre des projets PNUD-MINUSCA et ont récemment été rendus opérationnels. Ceux-ci ne s'appliquent toutefois pas à tous les tribunaux pénaux (tribunaux ordinaires, CVJRR).³⁷

Le degré élevé de centralisation du système judiciaire et l'autorité limitée de l'État sur l'ensemble du territoire demeurent un obstacle majeur à l'accès à la justice pour les populations vivant en dehors de la capitale. La plupart des tribunaux en dehors de Bangui ne sont pas opérationnels, car la plupart des juges et des agents publics vivent à Bangui ou refusent d'être déployés en dehors de la capitale pour des raisons de sécurité. Le PNUD a fourni des ressources humaines et financières pour le déploiement de tribunaux *itinérants* (*audiences foraines*) dans les régions reculées du pays. Au total, six sessions et auditions ont eu lieu depuis 2018 à Mbaiki, Bimbo, Beloko et Berberati, mais aucune donnée sur le nombre de cas traités n'a été recueillie par le PNUD. Bien que nécessaires, ces séances portent principalement sur des affaires criminelles mineures. En tant que tels, ces efforts restent très probablement insuffisants pour faire face à l'ampleur des violations des droits de l'homme et des abus commis au cours des dernières décennies.

³⁴ DCAF, Évaluation 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, p. 35.

³⁵ Selon Amnesty International, « il est difficile d'obtenir des informations sur la nature des affaires examinées au cours des audiences criminelles au cours des trois à cinq dernières années, en partie à cause de l'absence de jugements écrits préparés dans les jours requis par la loi ou non rendus accessibles au public ».

³⁶ Coradaid - ICTJ, « Une goutte d'eau sur une pierre chaude » Justice pour les victimes en République centrafricaine, ICTJ, Mars 2021.

³⁷ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales sur le troisième rapport périodique de la République centrafricaine, avril 2020.

Le budget du secteur de la justice demeure insuffisant pour intensifier ces initiatives. En outre, le nombre de femmes qui travaillent dans le système judiciaire demeure limité et elles se voient principalement confier des fonctions d'appui.³⁸ En septembre 2021 par exemple, les femmes représentaient 19,7 % de l'effectif total du personnel judiciaire des trois cours d'appel du pays. Dans l'ensemble, le manque d'engagement financier de la part du gouvernement a entraîné une dépendance excessive du secteur judiciaire à l'égard de la communauté internationale et du PNUD.

Constat 2. Justice transitionnelle. Les projets conjoints PNUD-MINUSCA ont été le mécanisme clé qui a permis à la communauté internationale de canaliser ses ressources pour établir et opérationnaliser la Cour pénale spéciale à travers laquelle l'appui technique du PNUD a permis la promulgation de la loi sur la Commission vérité, justice, réconciliation et réparations. La Cour pénale spéciale, qui est un des seuls tribunaux hybrides au monde à être où le PNUD joue le rôle d'agent administratif et financier, est néanmoins confrontée à d'importants risques de réputation en raison du fait qu'il n'a rendu aucun jugement près de cinq ans après sa création, bien qu'il ait reçu beaucoup plus de soutien que les tribunaux ordinaires. Les difficultés de recrutement et de lourdes procédures ont été identifiées comme les principales causes de ces retards.

Les autorités centrafricaines qui ont prévu que le système de justice ordinaire à lui seul ne suffirait pas à rétablir l'état de droit, ont établi à partir de 2015 une Cour pénale spéciale (CPS). La CPS est un tribunal national composé de juges nationaux et internationaux qui ont compétence pour juger des violations graves du droit international humanitaire et des droits humains commis en RCA depuis janvier 2003, en particulier pour les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Le PNUD et l'ONU ont été les premiers à soutenir la CPS par le biais du projet conjoint avec la ³⁹ MINUSCA conçu en 2016 et directement mis en œuvre (modalité de mise en œuvre directe ou *DIM* selon l'acronyme en anglais) et administré par le PNUD.⁴⁰

Le PNUD a réussi à créer et à lancer la CPS en gérant les processus administratifs et d'acquisition qui ont permis de construire le siège de l'institution, en aidant le tribunal à recruter son personnel national et international, en achetant le matériel informatique et de bureau nécessaire et en gérant la formation des officiers de police judiciaire à travers l'appui technique d'UNPOL.⁴¹ D'autres formations pour avocats, magistrats nationaux et internationaux sur différents thèmes ont été gérées par le récent projet conjoint d'appui au fonctionnement de la Cour pénale spéciale (PAF-CPS). Encore aujourd'hui, l'ensemble du personnel de la CPS dispose de contrats du PNUD bien qu'ils ne sont pas considérés comme des employés du PNUD, ce qui démontre la nature centrale du rôle de gestion du PNUD. Ces efforts ont permis à la CPS de tenir sa session inaugurale qui a également marqué le début officiel de son mandat renouvelable de cinq ans le 22 octobre 2018.

À ce jour, 146 plaintes ont été reçues par la CPS, 12 affaires sont en cours d'évaluation par le bureau du Procureur spécial, dont trois ont fait l'objet d'une enquête préliminaire depuis la fin de 2020. Vingt-deux plaintes ont également été reçues par la Chambre d'instruction de la CPS, dont neuf font l'objet d'une

³⁸ DCAF, Évaluation 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.

³⁹ Loi n° 15/003 du 3 juin 2015 Portant création, organisation et fonctionnement de la Cour pénale spéciale.

⁴⁰ PNUD RCA, Projet conjoint d'Appui à la Cour pénale spéciale de la République centrafricaine.

⁴¹ PNUD RCA, Évaluation finale du projet conjoint d'appui à la Cour pénale spéciale (CPS) de la République centrafricaine, PNUD, décembre 2020.

enquête. Bien que 21 personnes aient été arrêtées, aucune affaire pénale n'a été jugée par la ^{42, 43} CPS en raison de l'insécurité dans les zones où des enquêtes sont menées, des difficultés à embaucher les juges et le personnel internationaux et, en 2020, des répercussions de la pandémie de COVID-19.

Le recrutement de juges internationaux ayant de l'expérience en droit pénal et disposés à déménager à Bangui a été une entreprise difficile, causant des retards importants dans les opérations de la CPS. En septembre 2021, la CPS a confirmé que deux juges n'avaient pas encore pris leurs fonctions. Certaines personnes interrogées ont indiqué que les restrictions de voyage dues à la pandémie expliquaient également pourquoi certains juges n'ont pas pris leurs fonctions à Bangui. Pourtant, d'autres facteurs ont contribué à ces retards, tels que le fait que le pays d'origine du juge est censé couvrir le salaire du juge, une situation qui a conduit certains pays à retirer leurs demandes au dernier moment.⁴⁴

L'évaluation a observé que la création de la CPS a été accompagnée d'attentes très élevées de la part de la population et de certains donateurs. Cependant, le fait qu'aucun jugement n'ait été rendu près de cinq ans après sa création érode la confiance du public dans l'institution. Les données produites par la *Harvard Humanitarian Initiative* (HHI) confirment que la population locale a un niveau de confiance plus élevé dans la justice alternative (70 pour cent) et dans la justice traditionnelle (59 pour cent) que dans la CPS (45 pour cent). Elles montrent également que la confiance dans la CPS a diminué de huit points de pourcentage entre 2018 et 2020 alors qu'elle a généralement stagné ou diminué pour les autres modalités de justice.⁴⁵

L'évaluation a en outre noté un certain niveau de mécontentement à l'égard du fait que les conditions de travail et de sécurité des juges internationaux de la CPS sont nettement meilleures que les conditions de leurs homologues nationaux, y compris ceux qui travaillent dans les tribunaux ordinaires. Le fait que la CPS reçoive beaucoup plus de soutien et de financement international que les tribunaux ordinaires est également une source de mécontentement qui a conduit à une perception ambiguë sur la question de savoir si les tribunaux ordinaires et la CPS se complétaient où étaient plutôt en concurrence.⁴⁶ Cette perception est d'ailleurs exacerbée par la crainte d'un traitement différent des victimes et des témoins selon que l'affaire est suivie par la CPS, les tribunaux ordinaires ou la Cour pénale internationale (CPI).⁴⁷ L'appui du PNUD aux tribunaux ordinaires décrit ci-dessus, y compris sa participation à tous les groupes de travail thématiques liés à la mise en œuvre du programme de services communs, est donc une réponse directe à la nécessité de renforcer la complémentarité entre la justice ordinaire et les mécanismes de justice transitionnelle.

Le PNUD a joué le rôle fondamental d'agent administratif et financier de la CPS en gérant le contrat des employés, les budgets et les finances de la Cour. Ce rôle, qui a été prolongé jusqu'en 2024 dans le cadre du plus récent projet conjoint PAF-CPS, a été critiqué par plusieurs parties prenantes comme menaçant l'autonomie et l'indépendance de la Cour et la confidentialité des enquêtes. Les personnes interrogées et les documents examinés mentionnent par exemple le fait que la conduite d'enquêtes pourrait, en *théorie*, être compromise par le fait que le bureau du Procureur spécial doit soumettre ses budgets au PNUD pour approbation, divulguant ainsi des informations sur l'objectif et les détails des missions sur le terrain et des

⁴² PNUD RCA, ROAR 2020- Rapport annuel 2020 du projet d'appui au fonctionnement de la Cour pénale spéciale.

⁴³ Amnesty International, « En procès, ces seigneurs de la guerre ont baissé les yeux », La poursuite difficile de la justice en République centrafricaine, Amnesty International, 2020.

⁴⁴ Le PNUD et la MINUSCA couvrent leurs indemnités et leur sécurité.

⁴⁵ Vinck P, Balthazard M, Magbe AS, Pham PN. Sondages sur la paix, la justice et la sécurité, rapport 5. (2020). Harvard Humanitarian Initiative, Programme des Nations Unies pour le développement.

⁴⁶ Coradaid - ICTJ, « Une goutte d'eau sur une pierre chaude » Justice pour les victimes en République centrafricaine, ICTJ, Mars 2021.

⁴⁷ Les disparités dans les régimes de protection des témoins entre la C et les tribunaux ordinaires mentionnés ci-dessus appuient cette perception.

enquêtes qu'ils mènent au personnel du PNUD et même à des prestataires de services externes tels que les sociétés de location de voitures. La Cour est cependant fonctionnellement indépendante du PNUD puisque le personnel recruté par le PNUD travaille sous l'autorité et la supervision de la CPS et que le PNUD n'intervient pas techniquement dans leur travail. L'évaluation a également constaté que la CPS et son personnel considèrent être insuffisamment impliqués dans la prise de décisions relatives au projet, un sentiment qui s'explique probablement par le fait qu'ils ne font pas partie des comités techniques et de pilotages, qui sont plutôt co-présidés à un plus haut niveau par le Ministère de la justice.

Les éléments de preuve recueillis dans le cadre de cette évaluation, y compris les rapports produits par Amnesty International et le Centre international pour la justice transitionnelle, démontrent que, dans l'état actuel des choses, il est trop tôt pour passer à une modalité nationale de mise en œuvre (NIM), étant donné que la CPS ne dispose pas de la structure, de la capacité et de l'expertise nécessaires pour opérer efficacement. Les témoignages indiquent que les tribunaux ordinaires sont affligés par la corruption,⁴⁸ le népotisme et manquent de personnel qualifié, ce qui sert de mise en garde pour la CPS, indiquant qu'elle devrait atteindre un certain niveau de maturité avant de se voir confier ces responsabilités.⁴⁹ Certains experts considèrent également que la séparation des pouvoirs entre les pouvoirs judiciaire et exécutif en RCA est pratiquement inexistante.⁵⁰ Un rapport d'Amnesty International de 2020 poursuit en disant que si « aucun autre tribunal international ou hybride dans le monde n'a été ou n'est administré par le PNUD » [...] « à ce jour, il n'existe pas d'organisme au sein de la CPS capable ou chargé de gérer les finances ».⁵¹

Bien que les parties prenantes consultées aient unanimement reconnu l'importance et la pertinence du PNUD dans la création et l'opérationnalisation de la CPS, et de son rôle d'intermédiaire neutre et crédible, certains ont souligné que les procédures administratives au sein du PNUD n'étaient pas conformes au principe de célérité qui devrait guider les institutions judiciaires. Ils ont notamment souligné que les procédures du PNUD pouvaient être longues et compliquées. Certains intervenants interrogés reconnaissent néanmoins que certains efforts ont été déployés pour rendre plus souple le traitement de certains types de dépenses.

En ce qui concerne le niveau d'intégration des considérations de genre dans les projets de la CPS du PNUD, les observations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies ont mis en exergue « qu'aucune information n'a été fournie sur les mesures pratiques prises pour intégrer les dimensions de genre dans tous les aspects de la justice transitionnelle », y compris à la CPS.⁵² L'évaluation a toutefois noté que certains efforts ont été entrepris depuis lors. La CPS traite par exemple les cas liés aux violences sexuelles utilisées comme arme de guerre, et des mesures spécifiques sont prises pour protéger les victimes de violences sexuelles pendant les procès, en particulier ceux qui visent les femmes. Le personnel juridique et de soutien de la CPS (comme le personnel de sécurité) comprend des femmes qui jouent un rôle clé dans le traitement des cas de VSBG par la justice et pour la protection des victimes. En général, les femmes sont encouragées à postuler les postes au sein de la CPS.

⁴⁸ Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Observations finales sur le troisième rapport périodique de la République centrafricaine, 30 avril 2020, p. 7.

⁴⁹ Coradaïd - ICTJ, « Une goutte d'eau sur une pierre chaude » Justice pour les victimes en République centrafricaine, ICTJ, mars 2021, p. 28.

⁵⁰ ILAC, Rapport d'évaluation de l'état de droit : République Centrafricaine 2017, p. 20-21.

⁵¹ Amnesty International, « En procès, ces seigneurs de la guerre ont baissé les yeux » The Central African Republic's Challenging Pursuit of Justice, Amnesty International, 2020, p. 37-39.

⁵² Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Observations finales sur le troisième rapport périodique de la République centrafricaine, 30 avril 2020, p. 3.

Enfin, une autre contribution majeure du PNUD au processus de justice transitionnelle de la RCA a été son rôle actif dans le soutien technique et le plaidoyer en faveur de la promulgation de la loi sur la Commission vérité, justice, réconciliation et réparations (CVJRR) d'avril 2020.⁵³ Le PNUD et la MINUSCA ont également joué un rôle majeur au sein du Comité de sélection des commissaires qui a nommé 11 membres (dont 5 femmes), par décret le 30 décembre 2020.

L'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en RCA a noté que « la mise en place des principales institutions de justice transitionnelle était un développement positif » dans lequel les tribunaux ordinaires, la CPS, la CPI et la CVJRR auraient chacun un rôle à jouer.⁵⁴ L'expert a mis l'accent sur le fait que les consultations qui ont précédé la création du CVJRR et auxquelles le PNUD et la MINUSCA ont contribué étaient un pas dans la bonne direction. Une fois que la CVJRR sera pleinement opérationnelle, il est attendu qu'elle portera une attention particulière aux femmes puisque ces dernières sont touchées de manière disproportionnée par les conflits et la violence.⁵⁵

Constat 3. Système pénitentiaire. En finançant la réhabilitation des pénitenciers, en plaidant pour l'adoption de mesures visant à atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 dans les prisons et en acquérant des équipements de protection individuelle pour le personnel, le PNUD a contribué à l'amélioration des conditions de détention et a réduit les risques d'épidémies dans les prisons surpeuplées de la RCA. Son soutien à la démilitarisation des prisons s'est manifesté à travers la formation des 300 premiers gardiens de prison civils qui, bien qu'ils aient été déployés dans les prisons en tant qu'étudiants, n'ont pas encore été recrutés comme personnel permanent, compromettant ainsi la durabilité de ces efforts.

Avant 2017, l'État n'avait pas de personnel correctionnel et les prisons étaient gardées par les forces armées centrafricaines (FACA),⁵⁶ une situation jugée extrêmement problématique.⁵⁷ Le PNUD et la MINUSCA avec le financement d'INL ont par conséquent soutenu le Ministère de la justice dans le recrutement d'étudiants désireux de devenir gardiens de prison. En 2020, un cycle de formation a été achevé par l'intermédiaire de l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM) et 149 stagiaires pénitentiaires ont été déployés à Bangui et dans plusieurs prisons à travers le pays avec le soutien technique du PNUD. Un autre groupe de 151 agents pénitentiaires est en cours de formation. Le processus de recrutement a suivi un cadre de compétences clair et cherchait à promouvoir la parité entre les sexes, une approche contrastant avec l'ancien processus de recrutement fondé sur le clientélisme, le népotisme et les pots-de-vin. Il n'est toutefois toujours pas clair si et quand les étudiants formés seront officiellement recrutés par le ministère, une situation ayant le potentiel d'entraver le processus de démilitarisation des prisons.

Au début du projet, il n'existait presque aucune prison sécurisée, ce qui se traduisait par des évasions massives et une impunité de facto pour les criminels. À la fin du projet, six prisons avaient été réhabilitées, dont une prison pour femmes, et le nombre d'évasions avait diminué.⁵⁸ Il est important de noter que l'évaluation ne peut pas attribuer ce changement au seul appui du PNUD, car d'autres facteurs auraient pu entrer en jeu.

⁵³ Le PNUD et la MINUSCA en collaboration avec le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ), ont fourni une expertise technique en 2019 à la rédaction du projet de loi CVJR et ont activement plaidé pour son adoption et sur l'intégration de la dimension de genre à la Commission des lois de l'Assemblée nationale.

⁵⁴ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Situation des droits de l'homme en République centrafricaine – Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en République centrafricaine, août 2019.

⁵⁵ <https://peacekeeping.un.org/en/paving-way-transitional-justice-car>.

⁵⁶ ILAC, Rapport d'évaluation de l'état de droit : République centrafricaine 2017, p. 34-35.

⁵⁷ Les soldats ne sont pas formés comme gardiens de prison ; en outre, certains membres des FACA ont pris part à des conflits récents et peuvent se retrouver en présence de prisonniers du camp ennemi, ou, au contraire, peuvent avoir des sympathies pour certains détenus ; enfin, les FACA sont essentiellement des hommes, y compris dans les prisons pour femmes.

⁵⁸ DCAF, Évaluation 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, p. 38-39.

En réponse à la pandémie de COVID-19, le PNUD a mobilisé des fonds par l'intermédiaire du centre de coordination mondial et a été en mesure de fournir 100 000 dollars EU de matériel et d'équipements de protection destinés aux prisons de la RCA. La surpopulation carcérale étant un facteur de risque majeur en termes de contagion, le PNUD a plaidé en faveur de la libération de certains détenus afin de réduire le taux de détention dans les prisons les plus à risque.⁵⁹ Par le décret n° 20 160, la RCA a autorisé la libération des personnes accusées ou condamnées pour des « infractions mineures ».⁶⁰ Cependant, ce décret a également eu pour effet de permettre la libération des personnes accusées ou reconnues coupables du viol d'une mineure âgée de plus de 14 ans.⁶¹

Constat 4. Réformes du secteur de la sécurité. L'appui administratif du PNUD a complété les apports techniques de la MINUSCA et a contribué à la formation des forces de sécurité intérieure (policiers, gendarmes), à la modernisation des pratiques de gestion des ressources humaines pour les policiers et les gendarmes et à la remise en état des infrastructures des forces de sécurité à travers le pays. Ces efforts conjoints ont permis leur redéploiement dans un certain nombre de régions. Toutefois, les populations ne perçoivent toujours pas les policiers et les gendarmes comme étant des acteurs importants de la justice et de la sécurité, car leur sentiment de sécurité n'a pas changé ces dernières années. De plus, les violences électorales en 2021 ont mené les forces de sécurité à fuir certaines zones, démontrant que le redéploiement des forces de sécurité peut être une condition nécessaire mais insuffisante au rétablissement de la sécurité et à l'accès à la justice.

Les forces de sécurité intérieure (FSI) — polices et gendarmes — sont le point d'entrée de la chaîne pénale puisque c'est grâce au travail de la police judiciaire, des policiers (ayant compétence dans les villes) et des gendarmes (ayant compétence dans les zones rurales) que la population peut porter plainte et espérer que les cas fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites.

Après le rétablissement de l'ordre constitutionnel en 2016, le secteur de la sécurité de la RCA se trouvait dans une situation précaire. Le personnel dans l'ensemble du système était insuffisant en nombre, en capacités et était inadéquatement équipé. Les policiers judiciaires, magistrats, greffiers et secrétaires, gardiens de prison et avocats étaient en nombre insuffisant. Les femmes étaient rares dans tous les postes. Sur les 182 magistrats du pays, seulement environ 10 étaient des femmes.⁶² En mars 2018, UNPOL estimait à 2 817 le nombre de FSI déployés dans le pays, soit 1 133 policiers et 1 684 gendarmes.

En 2018, le Ministère de l'intérieur en charge de la sécurité publique a adopté un plan global de redimensionnement et de redéploiement (PGRR) pour les FSI en RCA. Le PNUD a appuyé son opérationnalisation en facilitant le redéploiement des FSI dans différentes régions du pays par la réhabilitation des postes de police et de gendarmerie dans neuf villes et en leur fournissant des véhicules, du matériel et des indemnités journalières. Le poste de police central de Bangui, qui accueille le quartier général de la ⁶³ police, a également été réhabilité et inauguré en octobre 2020, un processus administré par le PNUD. Au total, 21 unités de police et de gendarmerie ont été réhabilitées dans tout le pays.⁶⁴

⁵⁹ PNUD, Portefeuille de projets en appui à l'état de droit – Rapport annuel de progrès 2020, PNUD, page 19.

⁶⁰ Coradaid - ICTJ, « Une goutte d'eau sur une pierre chaude » Justice pour les victimes en République centrafricaine, ICTJ, Mars 2021.

⁶¹ Le décret indiquait expressément que les personnes : accusé, accusés ou reconnus coupables de viol de mineurs de moins de 14 ans n'étaient pas admissibles à la libération.

⁶² ILAC, Rapport d'évaluation de l'état de droit : République Centrafricaine 2017.

⁶³ MINUSCA, La mobilité des forces de sécurité intérieure accrue pour renforcer l'état de droit, juillet 2020. Récupéré en ligne : <https://minusca.unmissions.org/la-mobilit%C3%A9-des-forces-de-s%C3%A9curit%C3%A9-int%C3%A9rieure-accrue-pour-renforcer-letat-de-droit>.

⁶⁴ PNUD, Portefeuille de projets en appui à l'État de Droit – Rapport annuel de progrès 2020, PNUD.

Certaines des villes soutenues n'étaient pas celles que les autorités centrafricaines, le PNUD et ses partenaires avaient initialement prévu de soutenir. La présence de groupes armés à Bocaranga, Ippy, Bria et Kaga-Bandoro début 2020 a conduit le PNUD et ses partenaires à abandonner leurs interventions dans ces villes et à intervenir plutôt dans quatre autres villes.⁶⁵ Alors que la situation sécuritaire s'est encore détériorée en décembre 2020 en raison de la violence électorale, des entretiens et des visites de terrain à Bambari ont montré que certains des bâtiments mentionnés ci-dessus avaient été vandalisés et n'étaient plus utilisés au moment de l'évaluation.⁶⁶

Le PNUD est également intervenu au niveau institutionnel pour renforcer les capacités du Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique chargé de la gestion des ressources humaines des FSI. Il a notamment contribué à mettre en place, au travers de consultants, un système de gestion des ressources humaines intégré et informatisé qui comprend désormais une base de données sur toutes les FSI.

En outre, alors qu'aucun processus de recrutement des FSI n'avait été mené depuis 2010-2011, le PNUD, avec la MINUSCA, a contribué à la gestion et au financement du processus de recrutement de 250 policiers et 250 gendarmes (dont 23 pour cent de femmes) en 2019. Au total, 1 500 recrues avaient été ajoutées aux FSI au moment de l'évaluation en 2021.⁶⁷ Comme ce fut le cas pour les efforts de réhabilitation des infrastructures, la violence armée a conduit certaines FSI à abandonner leurs postes dans certains endroits, de sorte que le nombre de FSI effectivement déployées et en fonction reste indéterminé. En 2021, UNPOL estimait leur nombre à 6 200 à travers le pays, soit 2 903 policiers (dont 26,8 % de femmes) et 3 297 gendarmes (dont 15,6 % de femmes), soit 120 % de plus qu'en mars 2018.

En 2018, après avoir soutenu la réhabilitation de l'école de police qui n'était pas opérationnelle depuis 2015, le PNUD a également soutenu la création d'une nouvelle école pour les policiers ainsi qu'une autre pour les gendarmes. Le PNUD soutient actuellement le Ministère dans la mise à jour du système de formation des FSI.

Enfin, le projet a facilité l'envoi à la retraite des policiers et des gendarmes qui ont atteint l'âge légal de la retraite. Le projet a directement payé une partie de leurs arriérés de salaire sans faire transiter les fonds par le ministère. Au total, sur 446 personnes, le PNUD a facilité le départ à la retraite de 439 FSI, dont 58 femmes.

Le PNUD et UNPOL, au niveau des politiques, ne sont pas uniquement impliqués dans l'élaboration et l'adoption du Plan de renforcement et de développement des capacités (PRCD) de la FSI 2016-2020, ils ont coordonné également un processus consultatif qui a conduit à l'élaboration d'un modèle de police de proximité qui a abouti à l'adoption d'une politique ministérielle pour la police de proximité (PMPP-MC). Cependant, son opérationnalisation aurait nécessité la mise en place d'un cadre réglementaire et de mécanismes locaux de concertation (conseils de sécurité urbains (CSU), et comités locaux de sécurité (CLS) ainsi que le renforcement de leurs capacités pour leur permettre d'élaborer leurs plans de sécurité locaux, ce qui n'a pas été fait au moment de l'évaluation. Le PNUD a néanmoins été en mesure d'appuyer l'élaboration d'un programme de formation à l'intention des FSI afin de mettre à l'essai le modèle de police de proximité dans quatre villes.⁶⁸ Des FSI ont été formées en la matière en décembre 2021.

⁶⁵ Bouar, Bambari, Bangassou, Sibut, Berberati, Bocaranga, Batangafo, Bozoum et Bouca ont été les villes qui ont bénéficié des efforts de redéploiement de l'ONU.

⁶⁶ Des groupes armés se sont emparés de Bambari le 22 décembre 2020, mais la ville est revenue sous le contrôle du gouvernement en 24 heures. Cependant, les affrontements entre les rebelles et les FACA ont duré jusqu'à la mi-février 2021.

⁶⁷ DCAF, Évaluation 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.

⁶⁸ Bouca, Bocaranga, Bozoum et Bossangoa.

Une évaluation externe a noté que le succès mitigé du projet de mise en place de la police de proximité peut s'expliquer par le fait que la structure et les mécanismes de coordination promus ne tenaient pas compte des capacités humaines et financières limitées des autorités nationales qui s'avèrent dans l'incapacité d'intégrer ce nouveau service dans le cadre de leurs fonctions. Les données de HHI ont par ailleurs permis de constater que les FSI ne sont toujours pas en mesure de répondre aux nouveaux besoins de formation et d'équipement de la police de proximité et, plus largement, que les FSI ne sont toujours pas perçues favorablement par les populations locales. Le PNUD a néanmoins indiqué que la pandémie de COVID-19 ainsi que la nécessité pour les FSI de se concentrer sur le processus électoral sont les principaux facteurs expliquant le fait que la formation des FSI sur la police de proximité n'avait pas progressé comme prévu.⁶⁹

Plus important encore, les données de HHI indiquent que les forces de sécurité officielles, les FSI en particulier, sont rarement considérées comme les principales garantes de la sécurité dans les quartiers et les villages et qu'elles sont encore rarement présentes (et vues) en dehors de Bangui.⁷⁰ En mai 2018, seulement 9 % des répondants considéraient les FSI comme étant les principaux acteurs garants de la sécurité, une proportion qui est passée à 13 % en février 2020. Bien que cette augmentation ne soit pas négligeable, les FSI sont toujours perçues comme des acteurs marginaux dans le contexte centrafricain. Les données montrent également que lorsque les acteurs officiels de la sécurité sont perçus comme étant présents dans un quartier ou un village, un pourcentage plus élevé de personnes les identifient comme des fournisseurs de sécurité pour la communauté et la confiance envers eux augmente, confirmant ainsi que le redéploiement des FSI pourrait être perçu comme un changement positif dans les communautés. Dans l'ensemble, 47 % et 54 % des personnes interrogées font respectivement confiance aux policiers et aux gendarmes (moins de femmes que d'hommes font confiance à la police). Leur présence, cependant, n'a que peu ou pas d'effet sur le sentiment de sécurité des populations.⁷¹

Constat 5. Violence sexuelle et fondée sur le sexe. Les efforts du PNUD pour lutter contre la violence sexuelle et sexiste ont été articulés au niveau institutionnel autour du renforcement de l'Unité mixte pour l'intervention rapide et la répression de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants. Bien que la forte demande pour ses services confirme l'importance du travail du PNUD, les services de l'Unité restent fortement centralisés dans la capitale et les mécanismes déployés pour s'occuper de la violence sexuelle et basée sur le genre au niveau communautaire commencent tout juste à avoir un effet au niveau de la sensibilisation des populations sur la question. Néanmoins, les victimes n'ont toujours pas un accès réel à la justice.

Le PNUD soutient l'Unité mixte pour l'intervention rapide et l'éradication de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants (UMIRR) qui a été créée en 2015 et qui est devenue opérationnelle en juin 2017. Placée sous l'autorité conjointe des ministères chargés de la sécurité publique, de la justice, de la santé et de la promotion du genre et de la protection de la femme, l'UMIRR a pour mission de prévenir et de réprimer toutes les formes de violence sexuelle et sexiste commises à l'encontre des femmes et des enfants.

Les personnes interrogées ont noté l'importance de l'appui fourni par le PNUD pour opérationnaliser l'UMIRR par la réhabilitation des bâtiments et la fourniture de véhicules et d'équipements, déclarant qu'en plus des formations imparties conjointement par UNPOL et par l'Équipe d'experts, ce travail a aidé l'UMIRR à protéger et à respecter les femmes tout en facilitant la bonne gouvernance, l'accès à la justice

⁶⁹ DCAF, Évaluation 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, p. 42.

⁷⁰ Vinck P, Balthazard M, Magbe AS, Pham PN. Sondages sur la paix, la justice et la sécurité, rapport 5. (2020). Harvard Humanitarian Initiative, Programme des Nations Unies pour le développement.

⁷¹ Ibid.

et le respect des droits de l'homme. Les officiers de justice nouvellement affectés à l'UMIRR et certains anciens officiers ont également bénéficié d'une formation sur les techniques d'enquête et de poursuite pour violence sexuelle et sexiste, y compris la violence sexuelle liée aux conflits, ainsi que des techniques de rédaction de rapports. Les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation ont également souligné les problèmes d'insécurité qui ont entraîné la destruction de plusieurs infrastructures physiques que le PNUD avait fournies ou réhabilitées.

Pourtant, selon le PNUD, plus de 7 000 victimes ont eu recours aux services de l'UMIRR.⁷² Cette tendance à la hausse est confirmée par les données de HHI qui révèlent que, bien que les populations aient tendance à croire que la VSBG devrait être résolue au sein de la famille, le pourcentage de plaintes à l'UMIRR a augmenté (ce qui est positif, par opposition au silence) tout comme la perception positive des populations à l'égard de la qualité des services que l'UMIRR fournit.⁷³

Malgré la création de l'UMIRR, des lacunes subsistent en ce qui concerne l'identification et l'accès aux victimes, le traitement des cas, le soutien psychosocial et l'autonomisation économique des victimes. De plus, les enquêtes menées par l'UMIRR n'ont pas encore donné lieu à des poursuites et ne font donc pas l'objet de décisions judiciaires.⁷⁴ Lors de la session criminelle tenue en décembre et citée ci-dessus, 22 des 25 cas inscrits au rôle étaient des affaires liées à la violence sexuelle selon l'Équipe d'experts. Cependant, la plupart ont été rejetés (à l'exception de ceux liés au procès Bangassou) indiquant que les affaires n'étaient pas bien préparées. La cour n'a pas non plus traité de cas de VSBG liés au conflit.⁷⁵ Enfin, malgré les efforts de la communauté internationale, le personnel des tribunaux continue de traiter la violence sexuelle comme une question triviale ou comme une question conjugale normale.⁷⁶ Les données les plus récentes de HHI confirment que les perceptions à l'égard de la VSBG en RCA n'ont pas beaucoup évolué et que ces types de crimes demeurent répandus.⁷⁷

Étant donné que les normes sociales en République centrafricaine ont tendance à minimiser l'importance de la VSBG, le travail du PNUD avec l'UMIRR a eu des conséquences négatives inattendues. Pour un segment de la population, l'UMIRR est par exemple perçue comme une unité créée pour que les femmes puissent porter plainte contre les hommes, envoyant le signal que l'UMIRR a été créée pour cibler les hommes. Les stratégies de communication appuyées par le PNUD pour clarifier le rôle de l'UMIRR ont entraîné une augmentation sensible du nombre de plaintes (comme indiqué ci-dessus). Cependant, beaucoup de ces cas n'étaient pas de véritables cas de VSBG, ce qui indique qu'il reste encore beaucoup à faire en termes d'éducation civique. Un certain nombre de plaintes étaient également des infractions mineures qui auraient pu être traitées par les FSI ordinaires.

L'UMIRR reste également centralisé dans la région de Bangui, car il n'y a que 6 points focaux sur le genre dans les FSI (2 policiers, 2 gendarmes et 2 UMIRR). Selon les dernières données de HHI, les utilisateurs d'UMIRR étaient exclusivement situés dans les préfectures de Bangui, Ombella M'Poko, Ouham Péné et Vakaga malgré le fait que les gens en avaient entendu parler dans toutes les préfectures sauf trois (où aucune donnée n'a été collectée par HHI).⁷⁸

⁷² PNUD, Portefeuille de projets en appui à l'État de Droit – Rapport annuel de progrès 2020, PNUD.

⁷³ Vinck P, Balthazard M, Magbe AS, Pham PN. Sondages sur la paix, la justice et la sécurité, rapport 5. (2020). Harvard Humanitarian Initiative, Programme des Nations Unies pour le développement.

⁷⁴ DCAF, Évaluation 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.

⁷⁵ Équipe d'experts des Nations Unies Sur l'état de droit et la violence sexuelle dans les conflits, Rapport annuel 2020.

⁷⁶ Coradaid - ICTJ, « Une goutte d'eau sur une pierre chaude » Justice pour les victimes en République centrafricaine, ICTJ, Mars 2021.

⁷⁷ Vinck P, Balthazard M, Magbe AS, Pham PN. Sondages sur la paix, la justice et la sécurité, rapport 5. (2020). Harvard Humanitarian Initiative, Programme des Nations Unies pour le développement.

⁷⁸ <http://www.peacebuildingdata.org>.

Les cliniques juridiques établies en 2017 et financées par le PNUD dans neuf villes à travers le pays visaient à promouvoir la protection des droits de l'homme. Elles ont également été conçues pour fournir des conseils juridiques, un soutien psychosocial et une médiation aux victimes de VSBG. Entre 2018 et 2020, 11 127 personnes ont bénéficié de services de soutien juridique et/ou judiciaire, y compris de soutien psychosocial et de médiation.⁷⁹ En l'absence de capacités suffisantes de l'État pour mettre en œuvre ces efforts, le PNUD s'est associé à des ONG nationales telles que l'Association des femmes juristes de Centrafrique pour gérer les cliniques juridiques.⁸⁰ Toutefois, des évaluations indépendantes récentes ont constaté que le personnel et les parajuristes des dispensaires n'avaient pas une connaissance suffisante du système juridique et qu'ils n'étaient pas supervisés par des avocats. Elles ont également noté que les liens entre les cliniques et les acteurs judiciaires étaient limités, car seulement 2 pour cent des bénéficiaires étaient référés aux FSI et aux procureurs, un problème que le PNUD essaye dès lors de résoudre. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a en outre exprimé dans son rapport de 2020 sa préoccupation face aux allégations selon lesquelles la violence sexuelle continue d'être utilisée comme arme de guerre.

En ce qui concerne les autres composantes du système de justice, les cliniques juridiques sont fortement tributaires du financement externe, ce qui pose un risque pour leur viabilité financière. L'approche du PNUD consistant à travailler avec les ONG nationales en tant que parties responsables de l'exécution pourrait toutefois créer des capacités et une appropriation au niveau communautaire.

Le PNUD a également contribué à l'élaboration du plan d'action révisé de la politique nationale d'égalité et d'équité, de la politique nationale de la famille et du Plan du Ministère de l'intérieur pour intégrer transversalement le genre dans les FSI. D'autres efforts sont aussi en cours, tels que l'appui à l'élaboration du plan sectoriel du Ministère chargé de la promotion de l'égalité des sexes et la mise en œuvre de son rôle de coordination sectorielle.

Constat 6. Rétablissement de l'autorité de l'État et décentralisation. L'appui du PNUD à la Stratégie nationale pour le rétablissement de l'autorité de l'État (RESA) et à la décentralisation a contribué au redéploiement des fonctionnaires et à la remise en état des bâtiments gouvernementaux en dehors de la capitale bien que les principaux objectifs du programme de pays n'aient pas été atteints. Cette approche descendante de la construction de l'État s'est accompagnée d'efforts visant à renforcer les mécanismes de gouvernance locale et à créer des possibilités d'emploi à partir de la base. Ces dernières interventions ont toutefois eu une portée et des résultats limités. La résurgence de la violence armée ainsi que la pandémie de COVID-19 ont considérablement perturbé le processus de décentralisation tout en démontrant à quel point les résultats obtenus étaient vulnérables aux facteurs externes.

Le PNUD, la MINUSCA et le gouvernement ont travaillé sur la base de l'hypothèse que la paix et la stabilité dépendaient de la capacité de l'État à assurer la sécurité de sa population, de sa capacité à fournir des services de base de qualité et à offrir des opportunités économiques et sociales à ses citoyens (approche « descendante »).⁸¹ Ils ont également supposé que les systèmes de gouvernance locale et les communautés résilientes sont également essentiels pour promouvoir la stabilité (« approche ascendante »).⁸² Plusieurs projets ont ainsi été conçus sur la base de ces prémisses depuis 2015 avec l'objectif général de

⁷⁹ RAAR 2018, 2019, 2020.

⁸⁰ Ces ONG locales sont l'Association des femmes juristes de Centrafrique » en collaboration avec le Réseau des ONG dans le domaine des droits de l'homme.

⁸¹ PBSO, Projet d'appui à la restauration de l'État et au relèvement économique à Bambari, 2017.

⁸² SNU, Programme conjoint développement local et résilience en Centrafrique, 2017 ; PBSO, Appui au redéploiement de l'administration publique et à la revitalisation socioéconomique des communautés.

progresser vers la décentralisation de l'État. Au cours du cycle de programmation en cours, ces efforts de décentralisation ont été complémentaires aux efforts susmentionnés pour redéployer les FSI et remettre en état les infrastructures essentielles liées à la sécurité dans tout le pays.

Au niveau national, le PNUD a soutenu techniquement, avec d'autres partenaires, y compris la France, l'élaboration et la mise en œuvre de certains aspects de la Stratégie nationale pour le rétablissement de l'autorité de l'État (RESA).⁸³ Les partenaires du PNUD consultés ont considéré les réformes législatives sur la décentralisation et la déconcentration comme l'un des principaux résultats obtenus dans ce domaine programmatique au cours des dernières années. Au cours de la période 2018-2021, le PNUD a fourni un soutien technique et financier au gouvernement, ce qui a contribué au processus de validation et à l'adaptation des politiques et des cadres juridiques au fonctionnement des autorités territoriales, des districts administratifs et des corps préfectoraux, processus destiné au Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et du développement local.⁸⁴

Les progrès réalisés au niveau institutionnel ont permis de simplifier la structure de gouvernance au niveau interministériel, avec la clarification des rôles et responsabilités de nombreux ministères et organismes gouvernementaux. Même si l'architecture législative et institutionnelle semblait en place pour mener une politique de décentralisation et une mise en œuvre effective de la RESA, le fonctionnement de ces institutions est demeuré inadéquat, caractérisé par une mauvaise gestion et un manque de capacités techniques, une communication, et un cadre de reddition de comptes inadéquats.

Enfin, outre les contributions susmentionnées, le PNUD a directement appuyé le redéploiement de fonctionnaires de l'État aux niveaux provincial et local en facilitant notamment leurs déplacements (transport et indemnité journalière). Le PNUD ainsi que l'équipe des affaires civiles au sein de la MINUSCA ont fourni des fournitures de bureau, du matériel et ont réhabilité des bâtiments administratifs (notamment dans les préfectures du centre et de l'est de la RCA, (qui ont été pillées pendant la crise de 2013/2014) et ont dispensé des formations aux fonctionnaires sur des sujets tels que la prestation de services publics, l'éthique et l'intégrité. Ils ont également coordonné et suivi le redéploiement des fonctionnaires de l'État en soutenant la création d'un système informatique intégré, appelé *Lisango 2.0* en 2018. Cela a contribué à une expansion temporaire de l'autorité de l'État dans tout le pays. Bien que le nombre d'infrastructures remises en état et de fonctionnaires de l'État redéployés ait clairement contribué à la stratégie RESA et aux efforts de décentralisation, il est encore difficile d'évaluer dans quelle mesure la présence accrue de l'autorité de l'État a rendu les services publics plus efficaces et accessibles. Cela s'explique par l'absence de cadres de suivi et par le fait que la partie nationale ne s'est pas approprié le système *Lisango* qui n'a pas été utilisé par le gouvernement pour compiler des données sur le redéploiement des fonctionnaires.

Cependant, parmi les exemples positifs, on peut citer Bambari, Bossangoa et Bangassou, où un nombre important d'autorités administratives ont pris leurs fonctions. Les données collectées ont permis de constater que bon nombre de ces redéploiements avaient eu un impact positif sur le terrain. Le PNUD a indiqué que, par rapport à 2016-2017, les autorités administratives et les FSI étaient désormais en mesure d'opérer à Bossangoa, Bambari et Bangassou. En particulier, ces deux derniers ont constaté des améliorations significatives en matière de sécurité. Cependant, les récentes violences électorales à Bamabari et Bossangoa ont eu des effets désastreux sur les efforts de redéploiement des responsables et des FSI, car de nombreux

⁸³ La stratégie RESA a été validée en 2017, avant le lancement du CP actuel.

⁸⁴ PNUD (2021) *Rapport de consultation pour l'élaboration de la politique nationale de décentralisation et du développement local en République centrafricaine* (auteur par Parefa, J., Bangara, R.V.) p. 9-10.

responsables redéployés sont retournés à Bangui pour des raisons de sécurité. En outre, des obstacles structurels tels que le manque systématique de ressources humaines et financières au sein d'un territoire vaste mais peu peuplé ont fortement limité les possibilités de généraliser durablement ces interventions.

Au niveau local, le PNUD a aidé les municipalités à finaliser et à valider leurs plans de développement local (PDL), pour lesquels il a eu recours à un processus participatif et inclusif.⁸⁵ Bien que ces PDL existent, aucun progrès n'a été enregistré en termes de nombre de municipalités ayant des plans locaux de développement par rapport à la situation de base. Puisque l'objectif d'augmenter le nombre de PDL n'a pas été atteint, il est peu probable qu'un changement significatif ait eu lieu dans les préfectures impliquées dans l'élaboration de PDL. Les autorités des préfectures concernées (notamment Vakaga et Bamingui-Bangoran) ont apprécié les efforts déployés par le PNUD pour appuyer les plans de développement locaux, mais les progrès ont été entravés par la détérioration de la situation en matière de sécurité et l'absence de ressource au niveau décentralisé. De plus, l'obtention de fonds pour opérationnaliser les plans reste un goulot d'étranglement qui remet également en question la pertinence de ce type d'initiative. Le BP aspire cependant à mobiliser des ressources pour les élections locales et à soutenir l'opérationnalisation des lois de décentralisation dans le prochain cycle de programme.

Constat 7. Élections nationales. La gestion efficace par le PNUD des fonds du panier électoral et l'appui à l'Autorité nationale des élections (ANE) ont été essentiels aux efforts déployés par le pays pour entreprendre un processus crédible d'inscription des électeurs à l'échelle nationale et tenir des élections nationales dans les délais constitutionnels, avec un taux relativement élevé de participation, et ce, malgré un contexte difficile. Les électeurs ont également semblé avoir confiance dans l'intégrité des élections. Toutefois, les capacités de l'Autorité nationale des élections demeurent fragiles et nécessitent un appui continu.

L'assistance de l'ONU aux processus électoraux en RCA a été principalement fournie par le PNUD par le biais du Projet d'appui au processus électoral (PAPEC) et par la MINUSCA — par l'intermédiaire de sa Division électorale.⁸⁶ Le PAPEC a été conçu sur la base des recommandations de la mission d'évaluation des besoins électoraux (NAM) de la Division de l'assistance électorale (DAE) du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA) de l'ONU et des mandats électoraux de l'ONU 2018/2019 du Conseil de sécurité. Les efforts du PNUD visaient à s'assurer que les éléments clés du processus électoral — inscription des électeurs, scrutin et compilation des résultats — soient crédibles afin d'encourager la participation et de renforcer la confiance du public dans l'intégrité du processus et de ses résultats. Le PNUD a également mobilisé des fonds, géré le fonds du panier électoral, acheté du matériel électoral incluant du matériel sensible et non sensible, et a fourni avec la MINUSCA un appui logistique primaire et secondaire dans le pays.⁸⁷

La reconstitution et le rééquipement par le PNUD du Centre de traitement des données (CTD) de l'ANE et la formation de ses opérateurs sont considérés comme l'une des plus importantes réalisations du PNUD dans le cadre de ce projet. Le CTD est responsable de la gestion des données d'inscription des électeurs, de l'impression des listes électorales, de la base de données des candidats inscrits, produit les listes de candidats et imprime les bulletins de vote pour finalement compiler les résultats des élections. La formation fournie à l'ANE était principalement axée sur les élections, ciblant le personnel en charge du scrutin, le

⁸⁵ Au total, 6 PDL ont été finalisés et validés, et deux autres ont été élaborés mais pas encore validés en raison de la crise intercommunautaire dans les communes concernées (Ridina et Ouandja, préfecture de Vakaga).

⁸⁶ ONU Femmes a contribué à mobiliser les femmes et à promouvoir leur candidature même si elle ne faisait pas partie de l'équipe d'assistance électorale intégrée de l'ONU.

⁸⁷ Les contributeurs au fonds commun sont : le gouvernement de la RCA, l'Union européenne, le PNUD, la MINUSCA, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Maroc. Les autres contributeurs au projet électoral en dehors du fonds commun étaient le Japon, les États-Unis et l'Afrique du Sud.

personnel de terrain de l'ANE et le personnel du CTD. Les observateurs électoraux de l'Union africaine (UA), qui n'étaient présents que dans la capitale, ont constaté que les travailleurs électoraux étaient compétents et professionnels, avaient une compréhension adéquate des règles et procédures, et ont estimé que le processus a respecté les normes nationales et internationales (dans le cadre du scrutin de mars 2021).⁸⁸

L'appui technique du PNUD a abouti à l'élaboration d'une liste électorale fiable, pouvant être mise à jour. Au total, 1,85 million d'électeurs ont été inscrits sur un objectif de 2,3 à 2,5 millions. C'était moins que les 1,95 millions enregistrés en 2015, mais l'enregistrement n'a pas été possible dans toutes les régions du pays en raison de l'insécurité.⁸⁹ Les citoyens dans le pays ainsi que la diaspora dans 14 pays ont été enregistrés en 2020, mais aucun réfugié n'a été enregistré puisque la législation n'a pas exigé que l'ANE les inclue, une décision décriée par certains.⁹⁰

Le taux de participation a été élevé pour ces élections, ce qui a démontré l'intérêt populaire pour le processus électoral. Le taux de participation pour les bureaux de vote qui ont ouvert en décembre 2020 a été de 76 %. Cependant, seuls 32,25 % de tous les électeurs étaient inscrits en raison du nombre de bureaux de vote qui n'ont pas pu ouvrir.⁹¹ Le taux de participation a légèrement diminué pour les scrutins suivants bien qu'il soit demeuré autour de 73 % en mars 2021 et de 62 % en mai 2021.⁹² Les données de juillet 2021 restent néanmoins indisponibles.

Grâce au renforcement du CTD et au soutien informatique fourni par le PNUD, l'ANE a été en mesure de compiler et d'annoncer les résultats des élections dans les délais légaux. Elle a également accru la transparence des efforts, car l'ANE a été en mesure de fournir aux partis et aux candidats des copies des résultats par bureau de vote, ce qui leur a permis de comparer les résultats officiels avec les informations recueillies par leurs agents de parti, augmentant ainsi la crédibilité et l'acceptation des résultats ainsi que la confiance des électeurs. Les données globales disponibles dans *Varieties of Democracy* montrent néanmoins relativement peu de changement dans les capacités de l'ANE par rapport au processus 2015-2016, avec des améliorations notables dans l'inscription des électeurs et des irrégularités électorales, mais un déclin important du contexte sécuritaire.⁹³

L'ANE est maintenant mieux placée pour soutenir les élections locales prévues en 2022 en termes d'équipement et d'infrastructure. En outre, le CTD a été rééquipé et dispose d'une liste électorale qui a le potentiel d'être réutilisée pour au moins 3 cycles électoraux. Le renforcement des capacités de l'ANE est devenu de plus en plus prioritaire avec la fin des élections nationales, et les partenaires internationaux ont l'intention d'aider l'ANE à élaborer son plan stratégique. L'engagement actuel de l'ANE, qui s'est accru depuis un changement au niveau de la direction, a été constaté par les évaluateurs et est apprécié par la communauté internationale. Toutefois, une grande partie du financement du projet est épuisée et la mobilisation de ressources additionnelles s'avère nécessaire pour que le PNUD puisse continuer son appui aux élections locales.

⁸⁸ AU, *Mission d'observation électorale de l'Union Africaine pour le premier tour des partielles et le second tour des élections législatives du 14 mars en République centrafricaine, Déclaration préliminaire*, p 5.

⁸⁹ De plus, 46,67 % d'entre elles étaient des femmes, comparativement à 48,36 % en 2015. 28 % étaient des jeunes (moins de 24 ans), dont 47 % étaient des filles. PAPEC's Rapport annuel de progrès 2020, p 7 ; PNUD, *Évaluation finale indépendante du Projet d'appui au cycle électoral en RCA (PACEC) 2014 – 2016, Rapport Final*, p 20.

⁹⁰ Les inscriptions en 2015 comprenaient des réfugiés, à l'exception de ceux qui se trouvent en République démocratique du Congo.

⁹¹ Constitution Net, *La Cour constitutionnelle de la République centrafricaine confirme les résultats des élections*.

⁹² PAPEC, Rapport annuel de progrès 2020, p 22. Conseil de sécurité de l'ONU, *République centrafricaine, Rapport du Secrétaire général, S/2021/571* met le taux de participation à 63%, p 3.

⁹³ Variétés de démocratie, *Graphique par pays, République centrafricaine*.

Les électeurs semblaient également avoir confiance dans l'intégrité des élections. Près des trois quarts (73 % — (F: 72 %/ H 74 %) des répondants aux sondages préélectorales effectués en décembre 2020 ont perçu les prochaines élections comme crédibles. Les niveaux de confiance variaient selon les préfectures, allant de 45 % (Lobaye) à 94 % (Nana-Gribizi). Les électeurs avaient également une perception positive de l'ANE (F : 77 %/ H 76 %). Bien que le niveau élevé de confiance ne puisse être attribué à un seul facteur, le fait que le processus d'inscription des électeurs ait été achevé à ce moment-là et que les électeurs aient reçu une carte d'électeur avec une photo de meilleure qualité a probablement également contribué à ces perceptions positives.⁹⁴

Constat 8. Facteurs externes et internes influant sur le projet électoral. La sécurité et le contexte national, ainsi que la pandémie de COVID-19 ont directement affecté le processus électoral, empêchant le premier tour des élections d'avoir lieu dans près de quarante pour cent des bureaux de vote et forçant la tenue de scrutins ainsi que de financements supplémentaires. Au-delà de ces facteurs externes, les problèmes de coordination interne entre le PNUD et la MINUSCA, une analyse des risques et des partenariats irréalistes et un démarrage tardif du projet électoral, ont entravé la mise en œuvre du projet.

Un certain nombre de facteurs externes et internes ont affecté la mise en œuvre du projet électoral. Dans un premier temps, les préparatifs et la participation aux élections ont été compliqués par la destruction et la dégradation des infrastructures et par le fait que des groupes armés contrôlaient 75 % du pays. Les routes étaient également impraticables pendant la saison des pluies, le matériel électoral devant être distribué par avion, et certains électeurs devaient marcher ou prendre des canots pour s'inscrire et voter. De nouveaux tours de scrutin ont dû être ajoutés pour les bureaux de vote qui n'ont pas pu ouvrir en décembre, ce qui a prolongé le processus pendant des mois et a renforcé la dimension « projet » de l'intervention. Ces scrutins successifs ont également été perturbés dans certaines zones, bien que dans une moindre mesure, la sécurité ayant été renforcée. Ces facteurs ont considérablement augmenté les coûts des opérations du projet, ce qui a obligé le PNUD à réduire la portée de certaines de ses activités, telles que l'information des électeurs et la formation des FSI, et à en abandonner d'autres, comme le système d'alerte rapide, afin de pouvoir couvrir les coûts des bulletins de vote, du matériel et des paiements supplémentaires requis pour achever les élections parlementaires. Pourtant, comme les risques sécuritaires et les défis logistiques posés par le déficit d'infrastructures étaient déjà connus avant le lancement du projet, le PNUD et ses partenaires auraient dû adopter une position plus réaliste face à ces risques.

Les risques ont été gérés au moyen de réunions multiagences fréquentes et en identifiant les leçons apprises après chaque tour et en les appliquant rapidement, en particulier après les élections de décembre 2020. À cette occasion, la MINUSCA et le gouvernement ont pris des mesures de sécurité supplémentaires pour les élections suivantes et l'élaboration d'un plan intégré de paix et de sécurité (PISE), supervisé par le Premier ministre. Ces efforts ont eu un impact. Bien que le contexte sécuritaire difficile ait persisté, comme noté par les observateurs de l'UA pour les élections de mars 2021, ils ont estimé que les mesures de sécurité supplémentaires prises avaient créé un meilleur environnement pour le vote.⁹⁵ Le PNUD a également été en mesure d'aider l'ANE à mener les scrutins supplémentaires, ce qui a permis d'achever les élections nationales en juillet 2021.

Dans un second temps, la COVID-19 a été un autre facteur important ayant prolongé les processus d'approvisionnement, compliqué la logistique et l'approvisionnement, et augmenté les coûts. Le PNUD a pris des mesures pour faire face à l'impact de la COVID-19 sur le projet PAPEC en recrutant du personnel

⁹⁴ Harvard Institute, *Enquête sur la paix, la justice et la sécurité en République centrafricaine* #6, p 22.

⁹⁵ AU, *Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour le premier tour des partielles et le second tour des élections législatives du 14 mars en République centrafricaine, Déclaration préliminaire*, p 6.

supplémentaire en tant qu'agents COVID-19 dans les bureaux de vote, en achetant de grandes quantités d'équipements de protection individuelle, en adaptant ses opérations pour assurer la distanciation physique et d'autres mesures, et en affrétant des avions pour assurer l'arrivée de produits électoraux essentiels en temps voulu pour l'inscription et le vote. Le PNUD a également assumé les coûts supplémentaires liés à cette situation. Par exemple, des kits COVID-19 ont dû être expédiés par avion pour un montant de 1 039 800 dollars EU alors que le matériel lui-même ne valait que 275 516 dollars EU. Globalement, il aura fallu décaisser 1 million de dollars supplémentaires pour affréter un avion pour transporter les pièces d'identification des électeurs avec des caractéristiques de sécurité, car le fret aérien régulier n'était pas disponible. Ce qui correspondait à cinq fois le coût habituel.

3 559 agents COVID-19 ont été recrutés et déployés pour prendre la température des électeurs et s'assurer qu'ils respectaient le lavage de mains et la distanciation physique dans les bureaux de vote en décembre 2020. Le PNUD a d'ailleurs saisi cette opportunité pour éduquer les électeurs sur la COVID-19.⁹⁶ Ces agents COVID n'ont pas été embauchés pour les élections suivantes, car le financement supplémentaire nécessaire n'était pas disponible, mais les protocoles sont restés en place pour la distanciation sociale, le port du masque et l'installation des bureaux de vote. Le PNUD s'est appuyé sur la radio pour disséminer des messages sur les élections, limitant le nombre de personnes qui se réuniraient autour d'autres types d'activités d'éducation électorale telles que les caravanes de rue.

Bien qu'il n'y ait pas de données sur l'efficacité de ces mesures, les observateurs électoraux de l'UA ont noté que la plupart des personnes ne respectaient pas la distanciation physique ou ne portaient pas de masques dans les bureaux de vote, mesures qu'elles avaient observées en décembre 2020, et que les kits fournis n'étaient pas systématiquement utilisés par les agents électoraux, les représentants des partis ou les électeurs sur les sites électoraux observés lors des élections de mars 2021.⁹⁷

Troisièmement, la longueur du délai entre la fin du projet électoral 2015-2016 et celui de 2019-2022 a contribué à accroître la charge de travail du PNUD en 2020-2021. Pour éviter que cette situation se présente, la mission d'évaluation des besoins de la Division de l'assistance électorale du DPPA en 2016 avait pourtant recommandé de lancer un projet de démarrage en 2017 afin de tirer parti des investissements en matériel et en logiciels électoraux ainsi que des capacités créées durant le précédent projet.⁹⁸ Le projet de démarrage a toutefois commencé en avril 2019 alors que les équipements et les capacités qui avaient été précédemment fournies à l'ANE avaient dans plusieurs cas été perdus. Ceci a forcé le PNUD à repartir à zéro dans plusieurs domaines : registre des électeurs, site web de l'ANE, équipement du CTD, etc. Le PAPEC a ensuite connu un démarrage très tardif dans le cycle électoral alors que le conseiller technique en chef est entré en poste en octobre 2019 et certains des experts à la mi-2020.

Quatrièmement, le lancement tardif du projet et l'incapacité de profiter davantage du précédent projet ont eu des répercussions négatives sur son efficacité. Par exemple, la loi électorale qui était censée avoir été révisée après 2016, n'a pas été discutée avant 2019, et n'a été adoptée qu'en 2020, et le projet a introduit une nouvelle technologie d'inscription des électeurs avec les tablettes, mais par manque de temps elles n'ont pu être testées avant le début de l'inscription. Le temps a également manqué pour renforcer la coordination et les synergies avec d'autres interventions afin d'améliorer l'environnement sociopolitique et

⁹⁶ Ibid., p. 16.

⁹⁷ AU, *Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour le premier tour des élections présidentielle législatives du 27 décembre 2020 en République centrafricaine, Déclaration préliminaire*, p 3 et *Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour le premier tour des partielles et le second tour des élections législatives du 14 mars en République centrafricaine, Déclaration préliminaire*, p 5.

⁹⁸ DAE, *Évaluation des besoins de la république centrafricaine 2016*, p 6 *Selon l'évaluation finale du projet précédent, en 2015, le PNUD avait réhabilité le centre et fourni 360 micro-ordinateurs, 10 serveurs de grande capacité, 15 scanners, 7 imprimantes et 135 tables de travail et 300 chaises pour les opérateurs de données. PNUD, Évaluation finale indépendante du Project d'appui au cycle électoral en RCA- PACEC*. p 18.

sécuritaire et le rendre plus propice à la tenue d'élections crédibles et pacifiques. Toutefois, un financement complémentaire d'un projet de réforme de la sécurité interne du PNUD pour la formation de la police et de la gendarmerie liée aux élections a été accordé avec UNPOL.

Finalement, le projet a été conçu en envisageant d'avoir recours à 12 employés (5 internationaux, 4 nationaux et 3 Volontaires des Nations Unies (VNU)) et 51 VNU sur le terrain. Il devait également avoir une portée programmatique qui ne se limiterait pas à appuyer l'ANE et à mettre en œuvre des activités d'éducation civique. Toutefois, à la suite de la recommandation de la Division de l'assistance électorale de l'ONU, les VNU n'ont pas été recrutés par le PNUD puisque la MINUSCA qui avait déjà 68 postes électoraux budgétisés a recruté 37 VNU pour les élections.⁹⁹ Malgré le fait qu'il s'agissait d'un effort électoral intégré, la coordination avec la MINUSCA a été difficile, ce qui a conduit le PNUD à mettre en œuvre le projet avec une équipe de 10 personnes et sans VNU. De plus, en l'absence d'un budget suffisant, les activités non liées à l'ANE et à l'éducation civique ont été transférées à d'autres agents d'exécution tels que la coopération belge (ENABEL). Bien que la coordination avec la MINUSCA se soit quelque peu améliorée après la mise en place d'un plan opérationnel et d'une équipe intégrée qui a résulté des recommandations d'une mission DAE-PNUD en novembre 2020, la mise en œuvre des interventions est demeurée cloisonnée et parfois même litigieuse.

Constat 9. Participation politique des femmes et des groupes marginalisés. Malgré les efforts déployés par le PNUD pour promouvoir la participation des candidates aux élections, aucun parti politique ne s'est conformé à la loi sur la parité exigeant que 35 % de tous les postes nominatifs et élus soient pourvus par des femmes. Parallèlement, si la participation politique des femmes à l'Assemblée nationale s'est légèrement améliorée par rapport aux élections législatives précédentes, leur participation globale à la vie politique demeure gravement limitée par de multiples facteurs socioculturels et économiques.

Le PNUD a abordé l'égalité des sexes et la promotion de la participation des femmes de façon transversale dans le cadre du projet PAPEC, sans que soit toutefois prise en compte la participation des peuples autochtones. Le PNUD s'est notamment associé à ONU Femmes pour travailler sur le cadre législatif et administratif lié aux élections, mais également pour mobiliser les femmes et promouvoir leur candidature. Les efforts initiaux du PNUD avec ONU Femmes se sont concentrés sur les aspects sexospécifiques des élections : plaider sur la loi électorale pour assurer le respect de la loi sur la parité qui exige que 35 % de tous les postes nominatifs et élus dans les secteurs public et privé soient pourvus par des femmes; entreprendre un audit sexospécifique de l'ANE et élaborer une stratégie d'égalité entre les sexes pour les élections afin de répondre aux normes internationales.¹⁰⁰

Le PAPEC a fourni 500 000 dollars à ONU Femmes pour poursuivre ces efforts, renforcer les capacités des candidates, mettre en place une ligne téléphonique d'information et de signalement sur les violences liées aux élections (les femmes étant plus à risque des violences en période électorale), et sensibiliser les électeurs et les femmes à l'importance de la participation et de l'élection des femmes au pouvoir. En plus des femmes, les jeunes ainsi que d'autres groupes vulnérables ont également été ciblés par des efforts de sensibilisation diffusés par radio et par des OSC. Les efforts avec les candidates ont augmenté le nombre de femmes se présentant aux élections par rapport à 2015-2016. La sensibilisation de 3 000 femmes dans 10 préfectures et l'engagement des hommes à soutenir les femmes avant les élections ont été cités comme des réussites. Selon les rapports du projet, ONU Femmes a formé 312 candidates potentielles et a encadré 119 femmes pour les élections de décembre 2020.¹⁰¹

⁹⁹ Assemblée générale, *Exécution du budget de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine pour l'exercice allant du 1er juillet 2020 au 30 juin 2021 et projet de budget pour l'exercice allant du 1er juillet 2020 au 30 juin 2021*, A/74/737.Add10, p 5.

¹⁰⁰ American Bar Association, *À la recherche d'une gouvernance pacifique par le biais des femmes en République centrafricaine*.

¹⁰¹ PAPEC, *Rapport Annuel De Progrès*, p 27.

La formation de la police et de la gendarmerie, financée par le projet et mise en œuvre par le biais de la police des Nations Unies, a probablement eu un impact positif sur la participation des femmes et d'autres groupes vulnérables, car les FSI seraient plus conscientes de leurs besoins et de leur droit de participer. La ligne d'assistance téléphonique mise en place par ONU Femmes avec des fonds du PNUD a été utilisée par les candidates et les électrices pour signaler les problèmes, et parmi elles une candidate qui a déclaré avoir été menacée a été rapidement retirée de la situation par l'équipe d'intervention rapide de la MINUSCA. Les personnes interrogées dans le cadre d'autres évaluations ont noté que l'important soutien matériel fourni aux femmes a eu des effets importants sur la situation des femmes et des filles et, dans une moindre mesure, des hommes et des garçons. Il s'agissait notamment du financement de la réhabilitation du Parlement pour le Forum des femmes parlementaires de Centrafrique qui a pu servir de lieu de réunion et de formation.

À la fin du processus électoral, 17 femmes ont été élues à l'Assemblée nationale, ce qui a fait passer la proportion de femmes au Parlement de 7,2 % en 2016 à 12,5 %.¹⁰² Toutefois, aucune donnée n'a été fournie sur le nombre d'entre elles qui ont participé au projet. Même si plusieurs répondants perçoivent ces résultats comme des avancées positives, les stéréotypes culturels et d'autres barrières rendent encore la tâche difficile aux femmes et aux autres groupes traditionnellement exclus qui souhaitent rivaliser sur un pied d'égalité avec les hommes. En effet, plusieurs partis politiques se sont d'ailleurs vus exemptés de se conformer au quota de 35 % de candidates sur leurs bulletins de vote, la Cour constitutionnelle ayant permis à 27 d'entre eux de présenter des candidats aux élections législatives sans respecter ce quota.¹⁰³

On note, de façon anecdotique, que les efforts d'éducation civique qui ciblaient les jeunes et faisaient appel à de jeunes bénévoles ont renforcé l'intérêt des participants pour les affaires publiques. Selon une OSC consultée, cela leur a donné de l'espoir pour l'avenir. Les observateurs de l'UA ont noté une bonne mobilisation des jeunes et leur enthousiasme lors des élections de mars 2021.¹⁰⁴

Les bénéficiaires des OSC ont également signalé un intérêt et une participation accrue de la part des personnes handicapées, notant que les électeurs malentendants et malvoyants ont généralement besoin d'un traducteur ou d'une aide pour aller voter. Les observateurs de l'UA ont constaté que les personnes handicapées étaient aidées dans les bureaux de vote. Ils estiment que 80 % de ceux qui ont demandé de l'aide lors des élections initiales et 70,5 % en mai 2021 ont reçu de l'assistance.¹⁰⁵ L'Association nationale La Main des sourds pour le travail et le développement en Centrafrique (ANMSTDC) a utilisé certaines personnes handicapées comme agents de sensibilisation, ce qui les a probablement autonomisés. L'amélioration de l'accès aux bureaux de vote pour les personnes handicapées ne faisait pas partie de la conception du PAPEC et l'absence de rampes d'accès dans certains bureaux de vote pour les personnes à mobilité réduite a été un problème noté par les observateurs, bien qu'apparemment ce problème était moindre dans la capitale.¹⁰⁶

La carte d'électeur fournie à tous les électeurs inscrits est utilisée par ceux qui n'ont pas de papiers comme pièce d'identité nationale et a été identifiée comme un résultat positif inattendu de l'intervention du PNUD. On estime que 50-60 % des électeurs se sont inscrits sur la base du témoignage de leurs chefs de village. Cela leur a donné une identité officielle et la carte sera acceptée comme preuve d'identité par les banques et autres institutions et aux points de contrôle des voyages.

¹⁰² Banque mondiale, *Données, Proportion de sièges occupés par des femmes dans les parlements nationaux* Proportion de sièges occupés par des femmes dans les parlements nationaux (%) - République centrafricaine | Données (worldbank.org).

¹⁰³ Conseil de sécurité, *République centrafricaine, Rapport du Secrétaire général, S-2021_146*, p 3.

¹⁰⁴ AU, *Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour le premier tour des élections présidentielle législatives du 27 décembre 2020 en République centrafricaine, Déclaration préliminaire*, p 5.

¹⁰⁵ EISA, *OpCit*, p 35.

¹⁰⁶ AU, *Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour le premier tour des partielles et le second tour des élections législatives du 14 mars en République Ccentrafricaine, Déclaration préliminaire*, p 4.

2.2 Stabilisation, relèvement et renforcement de la résilience

Descriptif du programme de pays Effet 2: D'ici à 2021, les institutions politiques et administratives, les organisations de la société civile et le secteur privé mettent en oeuvre des politiques, des programmes et des réformes visant une croissance économique inclusive (bonne gouvernance, reprise et création d'emplois) et une gestion éthique transparente et durable des ressources naturelles.

Produits connexes

Produit 2.1. Les objectifs de croissance verte sont intégrés dans les politiques sectorielles au niveau national

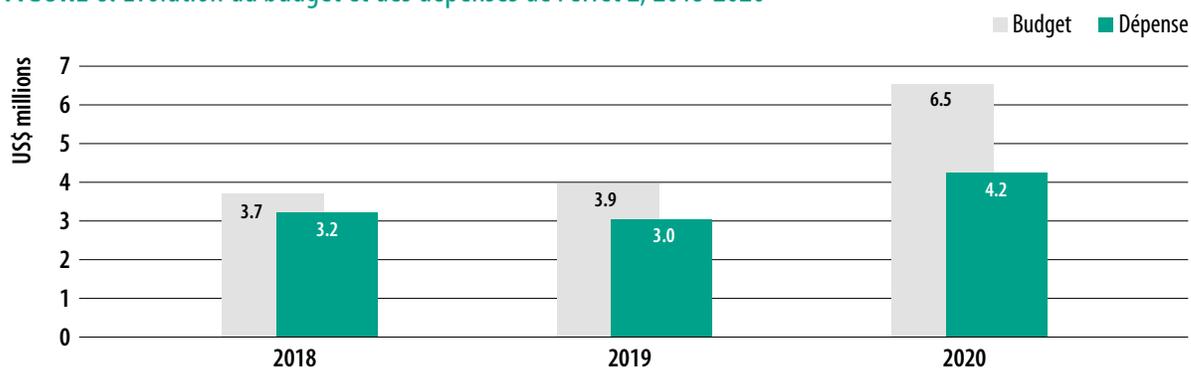
Produit 2.2. Transparence accrue dans les secteurs forestiers et miniers

Produit 2.3. Les populations vulnérables, y compris les réfugiés de retour, les personnes déplacées, les ex combattants, les femmes et les jeunes, ont accès à des moyens de subsistance et à des emplois durables

L'Effet 2 du programme de pays comprend les interventions du PNUD dans les domaines de la stabilisation, du relèvement et du renforcement de la résilience. Les interventions dans le cadre de ce résultat visent à soutenir la résilience au niveau local, à promouvoir la croissance verte en améliorant l'efficacité énergétique et la gestion durable et transparente des ressources agricoles, forestières et minérales. Les projets dans le cadre de ce résultat sont organisés en 3 produits: politiques de croissance verte (produit 2.1); transparence dans les secteurs forestier et minier (produit 2.2); et accès aux moyens de subsistance et à l'emploi durable (produit 2.3).

Le produit 2.3 sur les moyens de subsistance et l'emploi durable, qui comprend huit projets actifs et des dépenses cumulées de 9,1 millions de dollars EU au cours de la période considérée, est le plus important en termes de dépenses sous l'effet 2. Le produit 2.3 représente 88 % des dépenses de l'effet 2 et environ 10 % des dépenses totales des programmes. Il est suivi par la croissance verte (produit 2.1 – 2 projets), avec des dépenses de 1,2 \$ EU. Le produit 2.2 sur la transparence dans les secteurs forestier et minier a connu très peu d'activité financière au cours de la période considérée, avec moins de 100 000 dollars EU de dépenses.

FIGURE 6. Évolution du budget et des dépenses de l'effet 2, 2018-2020



Source : Atlas novembre 2021

FIGURE 7. Dépenses cumulatives par produit, Effet 2, 2018-2020



Source : Atlas novembre 2021

Constat 10. Cohésion sociale et autonomisation économique. Les efforts du PNUD pour offrir des opportunités économiques aux populations en dehors de la capitale par la création d'emplois d'urgence ont un effet modeste sur la cohésion sociale et la pauvreté des participants de certaines communautés, confirmant que les approches étaient pertinentes bien qu'inégalement mises en œuvre. L'ampleur de ces réalisations reste limitée en raison de la portée limitée, de la courte durée ainsi que de la fragmentation des interventions mises en œuvre dans un contexte où plus de la moitié de la population a besoin d'aide humanitaire. Plus globalement, le contexte politique et institutionnel demeure défavorable au développement socioéconomique durable et équitable du pays, car les infrastructures de base, les cadres politiques et les budgets consacrés à la protection sociale restent inadéquats.

Les efforts déployés par le PNUD pour donner accès à des moyens de subsistance et à des emplois durables aux populations vulnérables étaient fondés sur l'hypothèse que le fait d'offrir des possibilités économiques aux populations vulnérables, notamment en dehors de la capitale, réduirait la probabilité de radicalisation et contribuerait à accroître la cohésion sociale. Le PNUD s'est efforcé d'atteindre cet objectif en appuyant les activités génératrices de revenus (AGR) et les programmes de travail à haute intensité d'emploi (THIMO) pour les populations, y compris les femmes, les jeunes et les personnes handicapées vivant en dehors de la capitale. Avec l'appui financier du Gouvernement japonais et par l'intermédiaire d'ONG agissant en tant que parties responsables, le PNUD a organisé des formations, des activités de sensibilisation, fourni des fonds de démarrage et des kits AGR, et a contribué à la remise en état d'infrastructures au niveau communautaire pour créer des activités économiques au niveau local. Selon le PNUD, 24 217 personnes ont bénéficié d'un emploi ou d'un moyen de subsistance d'urgence (AGR ou THIMO), entre 2018 et 2020, dont 11 423 femmes pendant des périodes allant de trois mois à un an.

Grâce au projet de soutien au développement local et à la résilience, les THIMO du PNUD ont permis de réhabiliter des routes et de construire des ponts dans plusieurs préfectures ainsi que des infrastructures communautaires¹⁰⁷ telles que des mairies, des bâtiments préfectoraux, etc.¹⁰⁸ Plusieurs autres travaux de réhabilitation sont également en cours. D'autres projets tels que le programme conjoint pour les jeunes ou le projet AGR ont soutenu les participants qui ont pu se regrouper pour recevoir des formations de trois mois ainsi qu'un kit de démarrage leur permettant de démarrer leurs micro-entrepreneuriats (mécanique automobile, couture, élevage, restauration et d'autres initiatives à petite échelle).

Cibler les populations en dehors de la capitale, y compris dans les régions du centre et de l'est du pays qui sont largement occupées par des groupes armés, a été un effort pertinent apprécié par toutes les parties prenantes consultées. Par mesure de pragmatisme, la plupart des interventions du PNUD ont été menées dans des villes contrôlées par le gouvernement. Malgré tout, des endroits tels que Ndélé, Mobaye, Alindao

¹⁰⁷ Communautés locales dans les préfectures de Bamingui-Bangoran, Nana-Gribizi, Ouaka, Basse-Kotto, Mbomou et Haut-Mbomou.

¹⁰⁸ Radio communautaire en Birao, abattoir et aire de loisirs pour l'Organisation des femmes à Mobaye.

et Obo étaient souvent entourés de zones largement contrôlées par des groupes armés, ce qui posait de graves risques pour la mise en œuvre des projets et causait quelques interruptions, comme ce fut le cas à Alindao. D'autres villes telles que Birao, Tiroungoulou et Zemio sont tombées hors du contrôle du gouvernement, posant ainsi un risque encore plus grave pour la sécurité. La grande majorité des routes terrestres présentaient un risque élevé et éventuel pour les voyages, ce qui obligeait le PNUD à mobiliser la MINUSCA ou à utiliser des vols humanitaires (voir annexe 7).

Des entretiens avec des populations ciblées et des visites de sites à Bambari et Bossangoa ont fourni des preuves anecdotiques que les projets FSJ2¹⁰⁹ et FSJ3¹¹⁰ — financés par le Japon par le biais d'un budget supplémentaire — ont contribué à créer des conditions favorables au renforcement de la cohésion sociale entre les communautés, par exemple entre musulmans et chrétiens à Bambari. Les interlocuteurs ont mentionné que la nature conjointe des activités dans lesquelles les bénéficiaires de différentes communautés étaient regroupés et tenus de collaborer entraînait des changements positifs, même à la fin du projet. De plus, une proportion importante des bénéficiaires interrogés dans le cadre de la présente évaluation a indiqué que leur participation aux projets avait permis d'améliorer leurs compétences techniques et leurs connaissances sur les AGR. On note tout particulièrement la pertinence des cours d'alphabétisation, de comptabilité simplifiée et d'élaboration de plans d'affaires menés par Finn Church Aid (FCA) comme ayant été particulièrement pertinents. À leur avis, ces appuis ont mené à plus d'indépendance et d'émancipation (en particulier pour les femmes), ainsi qu'à plus de stabilité en termes de génération de revenus. Toutefois, l'évolution de la situation en matière de sécurité a souvent entravé cette amélioration fragile. Par exemple, une fois que les bénéficiaires ont eu un meilleur accès à l'élevage et à l'agriculture à Bossangoa, beaucoup d'entre eux ont perdu leur entreprise en raison de la détérioration de la situation sécuritaire dans la région.

Selon les interlocuteurs, l'intégration de l'approche japonaise 5 S-kaizen par étapes, mise au point par l'Agence japonaise de coopération internationale dans les projets de relèvement du PNUD avait permis aux agents de l'État et aux bénéficiaires directs des projets d'adopter de nouvelles façons de travailler et de générer des revenus économiques, mais aussi de former d'autres personnes à la même approche.¹¹¹ Le PNUD a indiqué que cette approche avait contribué à renforcer les capacités des bénéficiaires de l'AGR dans des localités telles que Mbaïki et Bossangoa. Elle a permis aux bénéficiaires de renforcer leurs capacités de gestion d'entreprise.

De même, l'approche 3x6 a été jugée pertinente parce qu'elle permettait aux bénéficiaires d'un emploi temporaire de s'inscrire et de soutenir des activités génératrices de revenus. L'approche est fortement basée sur des processus d'inclusion et de bas en haut, impliquant les autorités locales, les dirigeants communautaires et les bénéficiaires.¹¹² Cette approche s'est avérée fructueuse dans plusieurs localités où le PNUD a travaillé, permettant par exemple aux groupes de jeunes à risque et aux femmes d'entreprendre des activités économiques, bien que l'évaluation ait remarqué qu'une attention insuffisante a été accordée au fait de cibler délibérément les femmes.¹¹³

¹⁰⁹ Appui à la stabilisation, à la reprise socio-économique et à la prévention de la radicalisation des populations vulnérables (FSJ2).

¹¹⁰ Assistance rapide pour la consolidation de la paix et stabilisation sociale dans les communautés affectées par le conflit (FSJ3).

¹¹¹ Agence japonaise de coopération internationale (JICA) HYPERLINK "https://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/c8h0vm0000avs7w2-att/japan_brand_02.pdf" L'approche du Japon à l'égard de l'amélioration de la qualité et de la productivité: Kaizen, la force motrice de la croissance rapide du Japon. (2018)

¹¹² PNUD, Boîte à outils mondiale sur l'approche 3x6 : Renforcer la résilience grâce à l'emploi et aux moyens de subsistance (2016) ; PNUD, Moyens de subsistance et reprise économique dans les situations de crise (2013) ; Guide du PNUD sur les moyens de subsistance et le redressement économique dans les contextes de crise et d'après-crise (2015) ; Plan stratégique du PNUD (2014-2017).

¹¹³ L'approche se compose de trois principes d'organisation (1. l'inclusivité ; 2. Appropriation ; et ; 3. Durabilité) et six étapes fondamentales (mises en œuvre en trois phases distinctes, c'est-à-dire 1.1 Engagement ; 1.2 Générer des revenus ; 2.1 Économies ; 2.2 Partenariats ; et 3.1 Investissement, 3.2 Accès aux marchés) d'où 3x6.

Bien que les deux approches aient été jugées efficaces et pertinentes pour les travaux du PNUD, certaines questions cruciales ont également été soulevées, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de phases spécifiques de l'approche 3X6. Certains partenaires de mise en œuvre et bénéficiaires ont soulevé des questions concernant l'élément de mobilisation de la phase d'inclusion, plus précisément le fait que les intervenants pertinents n'étaient pas toujours inclus dans la phase d'élaboration du projet. Des exemples ont été donnés de comités pilotes non fonctionnels, qui manquaient de participation avec les partenaires d'exécution ou ne représentaient pas suffisamment les intérêts des bénéficiaires. Dans certains cas, les comités se réunissaient peu, voire pas du tout. Les interlocuteurs ont souligné la nécessité de mieux gérer ces comités pour renforcer l'engagement local. En outre, les interlocuteurs ont estimé que les autorités locales et les ministères sectoriels auraient pu être mieux impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets. Alors que différentes OSC furent chargées de mettre en œuvre l'approche 3x6, les évaluateurs ont noté que celle-ci n'était pas mise en œuvre de manière uniforme entre les partenaires de mise en œuvre, ce qui créait parfois de la frustration chez certains participants estimant que d'autres groupes étaient mieux soutenus.

La dernière phase de l'approche 3X6 consiste à faire des choix d'investissement éclairés, à développer des systèmes de marché et à s'assurer que les emplois créés deviendront des emplois durables. Toutefois, ces interventions ont été menées comme des projets pilotes et les appuis n'ont duré que 6 et 12 mois. Les phases de consolidation des acquis par l'accompagnement à plus long terme des groupements (sur 18 à 24 mois) par l'entremise de crédits rotatifs pour financer leurs plans d'affaires n'ont toutefois pas eu lieu. Le manque d'accès à des financements ou à des crédits supplémentaires, ainsi que des possibilités de mise en marché limitées, a limité la croissance et la durabilité des groupements appuyés, laissant l'impression chez certains partenaires de mise en œuvre d'un travail incomplet.

Le fait qu'il n'y ait pas de services financiers tels que des institutions bancaires ou de microfinance en dehors de Bangui (et depuis peu à Berberati et à Bouar) est un obstacle structurel clé au développement économique du pays. Pour surmonter ce problème, le personnel du PNUD lui-même a dû transporter l'argent, avec des escortes de la MINUSCA, pour s'assurer que les ressources atteignent les populations ciblées. Cet exemple précis montre l'ampleur des coûts de transaction encourus par le PNUD pour travailler avec les populations difficiles à atteindre dans un contexte où les institutions financières et économiques sont inexistantes. En outre, les projets du PNUD visant à créer des emplois d'urgence ou des AGR se sont peu concentrés sur la mise en place de stratégies qui permettraient, à terme, de créer des emplois durables dans le temps.

Dans l'ensemble, l'évaluation a constaté que les interventions appuyées par le PNUD ont eu tendance à être de courte durée, d'une échelle réduite et à ne pas être suffisamment intégrées les unes avec les autres. Les efforts visant à s'assurer de la complémentarité des interventions avec l'expertise d'autres partenaires techniques et financiers tels que l'OIT (chaînes de valeur, employabilité, travail décent, etc.) et la FAO (transhumance, AGR, développement rural, etc.) ont également été limités. En RCA comme dans d'autres pays fragiles et touchés par un conflit, l'absence d'un système de protection sociale ou d'un cadre institutionnel dans lequel ces efforts de création d'emploi peuvent s'imbriquer limite fortement leur durabilité potentielle.¹¹⁴ Les perspectives de relance de l'économie locale restent plutôt limitées en raison de l'absence de structures de financement qui pourraient les soutenir à long terme, ainsi que de faibles capacités de gestion des acteurs locaux. Malgré une tentative de lier les interventions en amont telles que les efforts de décentralisation (produit 1.3) aux efforts de renforcement de la résilience au niveau communautaire,

¹¹⁴ Selon l'évaluation du portefeuille du FPP en RCA (2019), le manque de cohérence de l'AIG ou des activités de travail contre paiement financées par le FPP étaient flagrants et ont empêché les projets de maximiser leur impact.

les progrès liés à la mise en place d'un environnement plus favorable à la création d'emplois durables restent limités. Le PNUD a joué un rôle financier et technique clé dans la mise en place de la Stratégie nationale sur la prévention de la radicalisation de l'extrémisme violent (2018) qui comprend un pilier sur la résilience communautaire.¹¹⁵ Pourtant, son plan d'action, dans lequel le développement socioéconomique a une place marginale, est plutôt succinct et ne se substitue pas à une politique socio-économique ou de développement rural plus global. À cela s'ajoute l'insuffisance des budgets alloués par le gouvernement à la protection sociale et au développement économique.¹¹⁶

Constat 11. Accès à l'énergie et gestion des ressources naturelles. Bien que le PNUD ait joué un rôle important dans la promotion des politiques et la promotion de changements institutionnels pour améliorer l'accès à l'énergie, les avancées visant à mettre en place un réseau de petites centrales hydroélectriques et d'accroître la transparence dans le secteur forestier et minier ont été limitées, ces interventions ayant des objectifs sans doute trop ambitieux. Avec une mobilisation de ressources financières et des capacités techniques insuffisantes pour se positionner plus fortement dans ce domaine, le PNUD a raté l'occasion de mieux tirer profit des fonds verticaux et d'intégrer davantage les approches en matière de moyens de subsistance aux initiatives d'adaptation aux changements climatiques, de protection de l'environnement et d'accès à l'énergie propre au niveau communautaire.

Le projet de mise en place d'un réseau de petites centrales hydroélectriques (PCH) a réussi à soutenir l'élaboration de certains documents législatifs et normatifs clés, notamment la Politique énergétique décentralisée qui a été adoptée par décret en 2020. Il a contribué à la création du Fonds national de garantie et d'investissement (FNIGI, 2019)¹¹⁷ et à son opérationnalisation afin d'attirer des investisseurs dans le secteur de l'énergie.¹¹⁸ Le PNUD a spécifiquement financé et organisé plusieurs ateliers pour appuyer ces processus tout en fournissant des conseils techniques. Le processus de mise à jour de la politique énergétique nationale est actuellement dirigé par le PNUD.

Des études de faisabilité pour le développement d'un réseau de petites centrales hydroélectriques sur quatre sites sont en cours, mais il est peu probable que les indicateurs de produit du programme pays liés au développement des centrales électriques soient atteints d'ici la fin du cycle programmatique. Il n'y a pas eu d'amélioration de l'accès à l'électricité parmi la population ciblée. Les progrès limités dans la mobilisation des ressources pour la construction des centrales électriques, les retards liés à la crise électorale et à la pandémie de COVID-19 ont été les principaux facteurs qui ont affecté la mise en œuvre du projet.

Une évaluation indépendante à mi-parcours a révélé que le projet de PCH était très pertinent et avait un potentiel décent de durabilité. Toutefois, il demeurait également très vulnérable à l'instabilité politique et à l'insécurité et dépendait du financement extérieur. Elle a confirmé que deux ans et demi après son lancement, peu ou pas de progrès concrets avaient été réalisés. La plupart des cibles énumérées dans le cadre de résultats propres aux projets n'ont pas été atteintes. Seul le cadre législatif et institutionnel a reçu des résultats satisfaisants.

Le PNUD s'est également efforcé d'appuyer le Gouvernement dans ses efforts pour mobiliser des ressources auprès du Fonds vert pour le climat (FVC). Pourtant, malgré le fait que le pays n'était pas parvenu à obtenir

¹¹⁵ *Stratégie Nationale sur la Prévention de la Radicalisation de l'Extrémisme Violent* (2018).

¹¹⁶ Avec une cote de protection sociale CPIA de 2, la RCA avait l'une des valeurs les plus basses au monde, qui indique que son cadre politique et institutionnel ne favorise pas la croissance et la réduction de la pauvreté.

¹¹⁷ *Document de politique énergétique nationale* (2019) (Décret n° 10-092) ; *Document de politique énergétique nationale 2020-2030* (octobre 2019).

¹¹⁸ *Rapport final des travaux d'opérationnalisation du Fonds national de garantie et d'investissement* (2019).

de financement lors du cycle programmatique précédent (2015-2018), les entretiens ont indiqué que cet effort n'a plus été priorisé par la suite.

Il n'y a pas eu de progrès évidents dans l'amélioration de la transparence dans les secteurs forestier et minier. Tant le personnel du PNUD que les responsables gouvernementaux ont indiqué qu'il y a eu peu d'avancées dans les domaines forestiers et miniers. L'évaluation a néanmoins noté que la nature géostratégique de ces secteurs, qui sont également étroitement liés au conflit armé, constitue un problème important pour le PNUD, qui a peiné à se positionner en RCA comme un acteur clé parmi les partenaires techniques et financiers présents. Les entrevues ont également révélé que le PNUD était généralement absent des groupes de travail avec le gouvernement et les partenaires techniques et financiers, y compris dans le secteur extractif. Les évaluateurs ont aussi noté que les considérations d'égalité entre les sexes étaient marginalement prises en compte dans ce domaine.

Les données tirées d'autres pays en conflit indiquent qu'il est possible d'utiliser des fonds verticaux de façon catalytique en cherchant à renforcer les moyens de subsistance tout en s'attaquant également aux problèmes d'environnement, d'énergie et de changement climatique au niveau communautaire.¹¹⁹

2.3 Partenariats et positionnement stratégique

Constat 12. Partenariats avec les acteurs internationaux. La coordination et la collaboration du PNUD avec d'autres entités des Nations Unies, notamment avec la MINUSCA, ont été inégales et ont eu un impact sur l'efficacité des interventions liées au processus électoral et sur l'amélioration des moyens de subsistance des communautés. Par ailleurs, malgré les efforts initiaux pour concevoir des projets conjoints avec d'autres agences des Nations Unies, notamment par le biais du Fonds pour la consolidation de la paix, la mise en œuvre des dits projets a souvent été fragmentée, manquant ainsi l'occasion de tirer parti des synergies possibles.

Le PNUAD+ a été conçu pour être mis en œuvre selon l'approche DaO tout en aspirant à mettre en œuvre plus efficacement l'approche Nexus Humanitaire-Développement. Le programme du PNUD et les interventions susmentionnées sont entièrement alignés sur le PNUAD+ qui est lui-même aligné sur le plan national de relèvement et de consolidation de la paix 2017-2021 (RCPCA selon son acronyme français).¹²⁰ L'évaluation a toutefois noté que l'ONU, le PNUD et la MINUSCA ont été confrontés à de nombreux défis au moment de coordonner efficacement leurs actions dans certains domaines de travail.

À titre d'exemple, la politique de l'ONU exige un soutien électoral intégré dans le contexte des missions de maintien de la paix, même si la mission et l'équipe de pays des Nations Unies ne sont pas structurellement intégrées. L'assistance électorale du PNUD a donc été conceptualisée comme un effort intégré avec la division électorale de la MINUSCA dans la conception de son projet électoral PAPEC, tel que recommandé par la mission d'évaluation des besoins de 2018 et la politique de l'ONU. Cependant, cette coordination ne s'est pas réellement concrétisée dans la mise en œuvre et est restée problématique pendant une grande partie du processus, bien qu'elle se soit améliorée à l'extérieur à la suite d'une mission conjointe DAE-PNUD à la fin de 2020 qui a examiné cette question spécifique.¹²¹

¹¹⁹ IEO PNUD, *Évaluation de l'appui du PNUD aux pays touchés par un conflit, décembre 2020*, IEO/UNDP, p. 43.

¹²⁰ Certains indicateurs de DPC ont été modifiés en 2018 après avoir noté un certain décalage avec le PNUAD+ ainsi que des insuffisances dans le type d'indicateurs initialement établis.

¹²¹ Point focal des Nations Unies pour l'assistance électorale, *Politique, principes et types d'assistance électorale*, p 15.

Les efforts des deux entités ont été fragmentés et des problèmes de coordination systémiques ont été soulevés tout au long des entrevues. Les évaluateurs ont noté que le PAPEC rencontrait des difficultés à utiliser les bureaux de la MINUSCA sur le terrain, des problèmes liés au transport des fonds en argent liquide destinés aux travailleurs électoraux en utilisant les vols de la MINUSCA et à d'autres problèmes de coordination sur le terrain qui, dans un cas, a obligé le PNUD à affréter un avion pour livrer l'argent. L'équipe d'évaluation a également noté des problèmes de coordination entre les OSC partenaires ainsi qu'avec l'ANE, la MINUSCA et le Ministère de la décentralisation territoriale dans le cadre des efforts de sensibilisation des électeurs. Ces derniers ont estimé que des réunions régulières auraient été nécessaires pour être plus efficaces et ont noté qu'une équipe d'OSC avait dû être évacuée de Berberati à Bangui par voie aérienne après que des groupes armés eurent bloqué les routes. Cette situation aurait pu être évitée, et l'évacuation aurait pu être effectuée plus rapidement, si la coordination entre le PNUD et la MINUSCA avait été meilleure.

Alors que la contribution financière de la MINUSCA aux projets électoraux du PNUD est relativement faible (2 pour cent des dépenses totales, l'UE fournissant près de 60 pour cent du financement), la situation est différente pour le portefeuille de l'état de droit pour lequel la contribution de la MINUSCA correspond à 18 pour cent des dépenses courantes. Cela coïncide avec une relation de travail plus constructive et cohérente dans laquelle la collaboration du PNUD avec la MINUSCA a été considérée comme un facteur clé qui a élargi la portée géographique des interventions du PNUD dans les secteurs de la justice et de la sécurité. Néanmoins, les partenaires comme les donateurs du PNUD ont constaté un manque de clarté dans la division des rôles et responsabilités entre les deux organisations (même dans les documents de projet), une communication inégale ainsi qu'une visibilité insatisfaisante sur les projets. La collaboration entre le PNUD et la MINUSCA autour des interventions en matière de moyens de subsistance (produit 1.3), bien qu'ayant une portée limitée, a néanmoins été perçue comme positive par les parties prenantes consultées et a également facilité la mise en œuvre d'interventions visant des populations éloignées et difficiles à atteindre.

En ce qui concerne les partenariats avec les autres agences des Nations Unies, l'analyse des documents de projet du PNUD indique que la plupart des projets seraient mis en œuvre conjointement avec au moins une autre agence, fonds ou programme des Nations Unies.¹²² Le Fonds pour la consolidation de la paix (PBF) a été un instrument clé qui a encouragé la collaboration interinstitutionnelle autour des projets relevant de l'Effet 1. Il a été principalement utilisé pour des projets conjoints avec la MINUSCA et, dans une moindre mesure, avec le FNUAP, ONU Femmes et la FAO.

Pourtant, l'analyse des projets a démontré que la mise en œuvre de la plupart des projets conjoints dans le cadre de l'Effet 2 (moyens de subsistance) n'a pas été soutenue par le PBF et a été mise en œuvre de façon plus fragmentée. Ces projets n'ont pas, par exemple, bénéficié d'une planification conjointe, et n'ont pas réussi à générer des synergies au moment de leur mise en œuvre. Dans certains cas, certains partenaires n'ont pas mis en œuvre la composante dont ils étaient responsables. Le programme conjoint jeunes, par exemple, a été conçu autour d'une collaboration de 13 fonds et programmes, néanmoins seuls quelques-uns d'entre eux, dont le PNUD, ont fini par mobiliser des ressources et mettre en œuvre le projet.

Les éléments de preuve recueillis indiquent que des efforts ont été déployés pour concevoir des documents de projets conjoints dans le but de mobiliser conjointement des ressources, mais qu'en adoptant une

¹²² L'UNFPA, ONU Femmes, le HCDH, la FAO, l'OMS, l'ONUDC et l'OIT étaient les partenaires les plus souvent cités dans les PRODOCs.

modalité parallèle de gestion des fonds des programmes conjoints (plutôt que, par exemple, une modalité de fonds communs), les efforts de mobilisation des donateurs se sont faits en vase clos, ce qui a conduit à des situations dans lesquelles certaines composantes des programmes n'ont pas trouvé de financement.¹²³ Le projet conjoint sur la sécurité humaine en est un exemple, car les données indiquent que des accords de financement ont été conclus bilatéralement entre les donateurs et des agences spécifiques, ce qui décourage la nécessité de coordonner les actions entre les organismes. Les données liées à ce projet conjoint ont également montré qu'il n'y avait pas de planification ou de gestion conjointe et que les activités n'étaient pas nécessairement mises en œuvre aux mêmes endroits ou ne ciblaient pas les mêmes bénéficiaires, une problématique qui a été confirmée par l'évaluation finale du projet.¹²⁴

Ces résultats tendent à indiquer qu'une collaboration et une coordination adéquates entre les agences de l'ONU n'ont pas été efficaces en raison du contexte difficile, des différentes capacités opérationnelles de chaque agence, des difficultés à mobiliser des ressources, en l'absence d'une volonté d'opérer conjointement ainsi qu'en l'absence de mécanismes clairs pour favoriser une meilleure collaboration. On constate également l'ampleur des difficultés auxquelles le PNUD est confronté dans les pays touchés par des conflits depuis que la réforme de l'ONU a dissocié le Coordonnateur des Nations Unies et celui du Représentant résident du PNUD.¹²⁵ Pourtant, le PNUD a joué un rôle dans la coordination de l'aide, notamment par le biais de son unité de politique et de stratégie, grâce au personnel placé au sein du Ministère du plan, et en gérant une base de données sur l'efficacité de l'aide. Des efforts récents ont de plus été entrepris par la nouvelle direction du PNUD en RCA et par le HCR pour diriger le groupe de travail interagence sur les solutions durables, dans une tentative depuis des années d'améliorer la coordination entre les acteurs humanitaires et de développement en RCA basée sur approche locale et intégrée (*area-based approach*).

Les IFI, notamment la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, n'étaient pas des partenaires très visibles du PNUD en RCA. La Banque mondiale, en particulier, occupe un rôle central dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Son cadre de partenariat-pays avec la RCA « vise à stimuler la stabilisation, l'inclusion et la résilience, tout en renforçant la légitimité de l'État et en favorisant la croissance », ce qui est aligné sur le programme de pays actuel du PNUD en matière de gouvernance et de résilience.¹²⁶ Pourtant, les IFI telles que la Banque mondiale qui fournissent d'une part un soutien budgétaire direct au gouvernement, jouent également un rôle politique avec d'importants donateurs dans le groupe dit « G5 » en RCA, une situation qui a obligé le PNUD à agir avec prudence pour maintenir sa relation privilégiée avec le gouvernement.

Les partenariats avec le secteur privé ont également eu une portée limitée, notamment en raison de l'absence d'un secteur privé fort et diversifié en RCA et où l'investissement étranger direct est presque inexistant. Il n'est pas clair non plus si le PNUD a été en mesure d'établir des partenariats avec des entreprises privées de la diaspora, comme le suggère sa stratégie de mobilisation des ressources.¹²⁷

¹²³ GROUPE DES ÉTATS-UNIS. Procédures opérationnelles normalisées pour les pays qui adoptent l'ensemble de l'action - Note d'orientation sur les programmes, août 2014. GROUPE DES ÉTATS-UNIS.

¹²⁴ Toe Zongi Robert, *Évaluation finale du projet pilote des Nations Unies pour la cohésion sociale, la prévention des conflits, la réduction de la violence et le renforcement de la sécurité humaine en faveur de la jeunesse centrafricaine*, décembre 2019.

¹²⁵ IEO PNUD, *Évaluation de l'appui du PNUD aux pays touchés par un conflit, décembre 2020*, IEO/UNDP, p. 32 à 33.

¹²⁶ <https://www.worldbank.org/en/country/centralafricanrepublic/overview#2>.

¹²⁷ OCDE (2020), *États de fragilité 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ba7c22e7-en>. Page d'page. 55.

Constat 13. Partenariats avec les acteurs nationaux. L'appui en matière de renforcement institutionnel du PNUD a souvent été orienté vers la remise en état des infrastructures, la construction et la fourniture de matériel en raison de sa capacité à gérer les processus d'achat et les tâches administratives. Les capacités d'absorption limitées des homologues gouvernementaux ont également conduit le bureau de pays à se substituer aux capacités de l'État afin de faire avancer les initiatives. Bien qu'elles soient appréciées par le gouvernement, ces approches ont un potentiel de transformation limité. Elles ont néanmoins été complétées par des partenariats avec des organisations de la société civile qui ont élargi la portée du PNUD en dehors de la capitale.

Le partenaire privilégié du PNUD au cours de ce cycle de programme a été le gouvernement national. Le gouvernement, tout comme la plupart des autres partenaires nationaux, perçoit d'ailleurs le PNUD comme un partenaire digne de confiance, mais aussi comme l'un des rares à les soutenir dans des actions de développement plutôt que dans les interventions humanitaires à travers des projets de renforcement des capacités, de réhabilitation d'infrastructures physiques et sociales, par la fourniture de matériel et d'équipement. Grâce à son unité de politique et de stratégie, le PNUD a également apporté un soutien stratégique au gouvernement dans l'élaboration du RCPCA, le plan de développement national de la RCA, et a fourni des conseils sur l'alignement des priorités nationales aux ODD.

Le PNUD a souvent été obligé de se substituer au gouvernement, ce qui s'est avéré être une contribution essentielle que le PNUD a fourni à l'État et qui a permis à certaines fonctions clés du gouvernement, telles que la CPS, les tribunaux ordinaires, le redéploiement des FSI et des fonctionnaires de l'État, d'être opérationnels. Le roulement du personnel ainsi que les faibles capacités techniques des institutions nationales, tout comme l'absentéisme parmi les partenaires gouvernementaux justifiaient ce type de soutien. Cela a néanmoins conduit certains partenaires gouvernementaux à se sentir insuffisamment impliqués dans la conception et les décisions prises dans certains domaines, comme dans le secteur de l'état de droit ou encore de la décentralisation (avec la RESA), et dans d'autres cas certains partenaires sentaient qu'ils se faisaient « imposer » des projets. Le PNUD n'en demeure pas moins le partenaire de développement privilégié et un des interlocuteurs clés du Gouvernement national, avec un accès direct au Premier ministre et à d'autres ministres clés.

La pertinence des approches de mise en œuvre directe adoptées par le PNUD en RCA est également confirmée par les risques trop élevés associés à l'adoption d'une approche d'appui budgétaire directe. Toutefois, trouver un juste équilibre entre le soutien au gouvernement et la promotion de réformes structurelles plus controversées sur des sujets tels que l'impunité, la corruption et les violations plus larges des droits humains tient de la gageure pour le PNUD.

Les partenariats avec les organisations de la société civile (OSC) ont également été essentiels pour le PNUD, qui comptait principalement sur eux pour mettre en œuvre des actions au niveau communautaire dans les zones où le gouvernement national était peu présent, tel que dans le cadre de la mise en œuvre d'AGR, de THIMO et d'Actions d'éducation civique. Cette approche a permis au BP d'étendre ses opérations en dehors de la capitale de manière rentable tout en donnant aux acteurs nationaux les moyens de jouer un rôle central dans le développement de leur pays. Cependant, la coordination de ces partenaires n'a pas toujours été optimale — par exemple, les OSC travaillant dans les mêmes domaines ou sur les mêmes sujets n'ont pas coordonné leurs actions — ce qui a conduit à des occasions manquées d'accroître la cohérence interne de l'intervention du PNUD.

Les organisations de la société civile consultées étaient désireuses de collaborer avec le PNUD étant donné que leurs organisations comptaient souvent sur l'appui financier de la communauté internationale pour subsister. Elles considéraient ces partenariats comme des occasions pour elles de renforcer leurs propres capacités. Ces points de vue viennent confirmer l'importance pour le PNUD de s'engager davantage avec les OSC pour mettre en œuvre son programme, tenir le gouvernement responsable vis-à-vis de la société civile, tout en veillant à ce que l'appropriation nationale du programme du PNUD ne s'appuie pas exclusivement sur un partenariat avec le gouvernement.

Constat 14. Avantage comparatif. Son positionnement au carrefour de la gouvernance, de l'état de droit et des droits de l'homme, est un des éléments clés qui distinguent le travail du PNUD en RCA de celui d'une équipe de pays des Nations Unies principalement humanitaire. Sa valeur ajoutée réside davantage dans sa capacité à travailler en amont, en fournissant un soutien opérationnel et administratif aux institutions gouvernementales, plutôt qu'au niveau communautaire où les occasions de mieux coordonner ses efforts avec les acteurs humanitaires, à travers le groupe de travail Solutions durables, restent à exploiter.

Le PNUD opère au sein d'une équipe de pays essentiellement humanitaire dans un contexte où une grande majorité de l'APD est consacrée aux interventions humanitaires.¹²⁸ Avec une forte présence dans les pays, d'environ 150 employés et consultants, le PNUD est perçu par les partenaires consultés comme le chef de file dans le domaine du développement se plaçant dans une perspective de renforcement de la résilience à plus long terme que celui des acteurs humanitaires. Le PNUD a su se positionner comme un acteur central dans le secteur de l'état de droit en soutenant notamment les mécanismes de justice transitionnelle, le redéploiement des FSI et des fonctionnaires. Le PNUD, avec la MINUSCA, est l'un des principaux contributeurs (au niveau des dépenses programmatiques) à l'ODD 16 sur la paix, la justice et des institutions fortes en RCA. Le rôle stratégique qu'il joue¹²⁹ en appuyant le gouvernement en vue d'opérationnaliser l'accord de paix de 2019, en facilitant des processus administratifs, fait du PNUD un acteur clé dans le processus de consolidation de la paix.¹³⁰

Les entretiens avec des partenaires et des donateurs ont également montré que le principal avantage comparatif du PNUD résidait dans son bilan mondial dans le domaine de la gouvernance et de l'état de droit. Dans le contexte spécifique de la RCA, il a également été perçu comme l'une des entités les plus fiables, transparentes et responsables (mais aussi la seule) avec laquelle les donateurs peuvent travailler, comme en témoigne le rôle sensible que la communauté internationale a confié au PNUD dans l'administration financière de la CPS. Ce positionnement s'est considérablement amélioré au cours de la dernière année avec l'arrivée de la nouvelle équipe de direction.

Au cours du cycle actuel, l'avantage comparatif du PNUD était essentiellement évident par son travail en amont, c'est-à-dire au niveau stratégique et institutionnel avec ses homologues gouvernementaux, et par sa capacité à faciliter les processus administratifs et d'achat. Ce type d'appui a permis au PNUD de rester attaché aux principes visant à ne laisser personne pour compte grâce à une approche holistique (plutôt que sectorielle ou ciblée). Dans le cadre du produit 2.3 (« moyens de subsistance et développement durable »), le PNUD a mis en œuvre de multiples projets ayant une valeur totale de 13 millions de dollars EU d'intervention au niveau communautaire. Tout en étant loués pour leur capacité d'agir dans des endroits plus éloignés,

¹²⁸ OCDE (2018), États de fragilité 2018, Éditions OCDE, Paris.

¹²⁹ GNUD. République centrafricaine, *Lier les investissements, Partners and the Sustainable Development Goals in Central African Republic*. Consulté en ligne : <https://unsdg.un.org/un-in-action/central-african-republic>.

¹³⁰ Établissement des mécanismes de justice transitionnelle, la décentralisation, la réforme du secteur de la sécurité, la promotion des AIG étaient des dimensions clés de l'Accord de paix de 2019.

les partenaires bilatéraux et multilatéraux croient néanmoins que le PNUD était mieux positionné pour travailler en amont, au niveau politico-institutionnel. Bien que le PNUD ait été en mesure d'exploiter différents bureaux de projet hors Bangui au cours du cycle de programmation, d'autres organismes humanitaires s'avèrent avoir beaucoup plus de capacités opérationnelles et de flexibilité que le PNUD pour opérer en dehors de Bangui.

Le PNUD s'efforce néanmoins de tirer parti de son travail au niveau communautaire pour jouer un rôle plus important dans l'opérationnalisation du Nexus Humanitaire-Développement. En siégeant à la fois à l'HCT et à l'UNCT, et en tant que co-chef de file avec le HRC du Groupe de travail sur les solutions durables nouvellement créé, le PNUD s'est activement engagé à plaider en faveur de l'adoption d'une approche locale et intégrée (*area-based approach*), bien qu'aucune intervention concrète fondée sur cette approche n'ait encore été conçue. Une approche locale et intégrée vise à mettre en place les conditions nécessaires pour que l'ONU déploie un effort multisectoriel dans un endroit ciblé où différentes questions humanitaires et de développement sont abordées conjointement (par exemple, la gouvernance locale, l'état de droit, la participation aux processus démocratiques, l'autonomisation économique des femmes, les moyens de subsistance et la cohésion sociale). Les progrès dans ce domaine ont été entravés par la pandémie, par la résurgence de la violence et par le fait que le travail électoral a dominé les discussions au sein de l'UNCT.

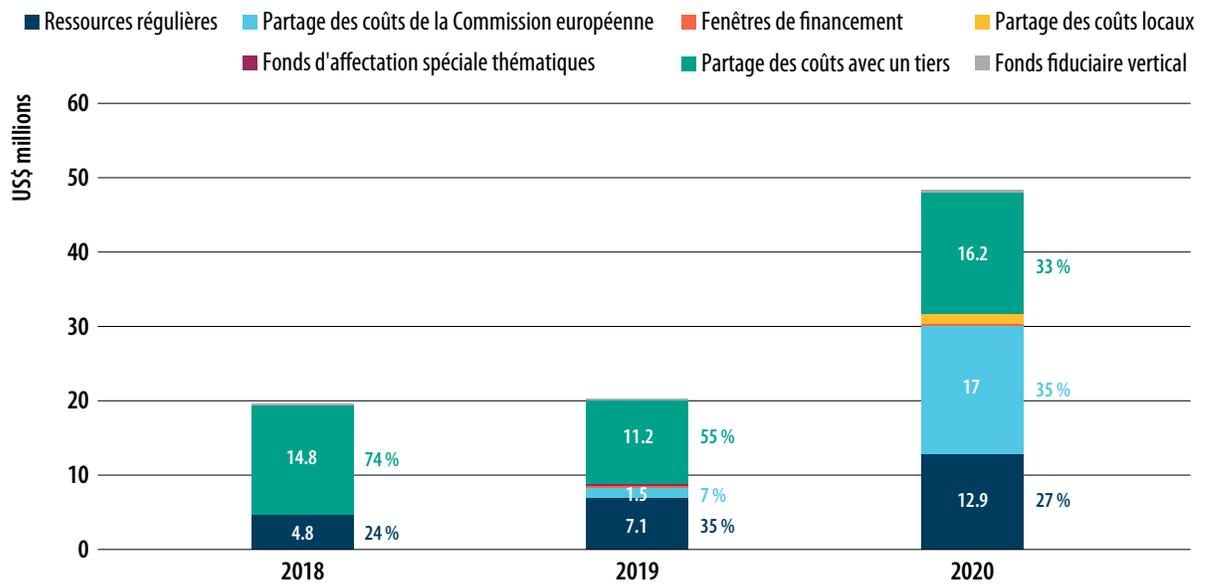
En tant que principale agence de développement des Nations Unies, le PNUD est en mesure de proposer des solutions de développement sur le long terme, se positionnant donc avantageusement pour faciliter et intervenir dans le cadre de réponses multidimensionnelles et intégrées. Pourtant, le BP n'a pas pleinement exploité les possibilités de mieux intégrer ses interventions avec celles d'autres acteurs de développement présents dans le pays (pour les raisons évoquées sous les constats 13 et 14).

Constat 15. Mobilisation de ressources. Bien qu'elle soit l'un des pays les plus dépendants de l'aide au monde, la RCA ne figure pas parmi les 20 premiers bénéficiaires d'APD dans les contextes fragiles. C'est dans ce contexte que le PNUD est resté dépendant d'une poignée de donateurs, et avec la réduction de l'espace budgétaire des pays donateurs touchés par la pandémie, les opportunités de diversification des sources de financement du bureau demeurent incertaines.

L'évolution des financements du programme entre 2018 et 2020 montre une légère diversification de leur provenance au cours de la période, mais dans l'ensemble, trois sources de financement représentent encore plus de 95 % de l'ensemble du financement au cours des trois dernières années: les ressources ordinaires du PNUD, les fonds de l'UE et le partage des coûts par des tiers (ou d'autres ressources). Le partage local des coûts (contribution du gouvernement) est marginal, ce qui est normal dans le cas d'un pays touché par le conflit. Les fonds de l'UE en 2020 ont été presque exclusivement consacrés au soutien du processus électoral (PAPEC), ce qui explique l'augmentation brutale des dépenses globales pour cette année.¹³¹

¹³¹ Ressources ordinaires : Ressources du PNUD, notamment de contributions volontaires, de contributions d'autres gouvernements, sources intergouvernementales ou non gouvernementales et intérêts créditeurs et recettes diverses connexes. Autres ressources : ressources reçues à des fins spécifiques du programme, conformément aux politiques, aux buts et aux activités du PNUD et pour la fourniture de services de gestion et d'autres services d'appui à des tiers. Lorsqu'un gouvernement de pays de programme ou un autre partenaire (également appelé tiers), tel qu'un gouvernement donateur, fournit des ressources à des programmes ou projets spécifiques du PNUD, l'arrangement est connu sous le nom de partage des coûts. Les recettes générées par la participation aux coûts font partie des autres ressources du PNUD.

FIGURE 8. Dépenses selon les sources de financement, 2018-2020



Source : Atlas novembre 2021

La part des ressources ordinaires du PNUD est élevée en pourcentage et sa valeur absolue augmente (la proportion des ressources ordinaires par rapport au total est plus élevée que dans la région et dans le monde). Ces niveaux élevés de ressources ordinaires illustrent l'importance de la RCA pour le PNUD (sur la base du statut des PMA et de la situation de crise) et reflètent en même temps le manque de ressources et de bailleurs présents en RCA pour financer des programmes de développement dans le pays.

La grande majorité des ressources obtenues à travers des tiers (autres ressources) (plus de 90 %) depuis 2018 proviennent de 5 bailleurs: le PBF, la MINUSCA, les États-Unis, le Japon et le Fonds fiduciaire multi-bailleur (MDTF). Bien que la contribution du PBF ait diminué, un financement bilatéral des Pays-Bas et de l'Allemagne a vu le jour en 2020. Les Pays-Bas financent principalement les projets du CPS, tandis que les fonds de l'Allemagne sont allés au projet des élections.

Dans l'ensemble, une part élevée du financement provenant des ressources ordinaires du PNUD, en plus d'une dépendance relative à l'égard du nombre limité de grands donateurs, représente un risque pour la durabilité des interventions du PNUD. Les données recueillies au cours de l'évaluation indiquent que toutes les possibilités de financement futures proviendront également des États-Unis, du PBF, de l'UE et du Japon. Pourtant, il existe encore des opportunités de mobiliser des fonds verticaux, notamment à travers le Fonds vert pour le climat, pour que le PNUD se positionne plus fortement dans le domaine de l'environnement, des changements climatiques et de la gestion des ressources naturelles. La mobilisation des ressources par le biais de la coopération Sud-Sud, du secteur privé et des fondations mondiales n'a pas été significative.

L'existence d'une stratégie de mobilisation des ressources et de partenariats pour 2018-2021 qui clarifie les rôles et les responsabilités du personnel en matière de collecte de fonds est une bonne pratique qui est également alignée sur une recommandation de l'audit de 2018 du Bureau de l'audit et des enquêtes. L'absence d'une filière suffisamment garnie, en particulier entre 2015 et 2017, lorsque seulement 1,9 million USD ont été mobilisés, représentait un risque majeur pour le bureau dans le passé. La gestion

des filières s'est néanmoins considérablement améliorée depuis lors: en 2021, le BP disposait déjà d'un pipeline mature d'environ 18,85 millions dollars EU, ce qui démontre que ses efforts de mobilisation des ressources sont beaucoup plus efficaces que par le passé.¹³²

En ce qui concerne les ressources humaines, l'évaluation note que l'équipe de gestion du bureau ne s'appuie que sur trois P5, qui incluent la Représentante résidente adjointe aux opérations et l'ATC du PAPEC dont le contrat pourrait prendre fin en 2021. Compte tenu de l'importance des dimensions du plaidoyer et de la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre réussie du CP, cela soulève la question de savoir s'il y a suffisamment de personnel chevronné au sein de l'équipe pour exécuter ces tâches avec succès dans tous les portefeuilles que le bureau envisage de créer.

2.4 Mise en œuvre du programme

Constat 16. Conception du programme. Le bureau de pays a mis à l'essai une approche par portefeuille dans le but de renforcer les synergies entre ses projets et d'améliorer la cohérence interne de son programme, mais uniquement autour de ses projets et de son pilier en matière d'état de droit. Bien que l'adoption de l'approche par portefeuille ait permis au bureau de pays de mieux communiquer ses objectifs et ses résultats aux parties prenantes internes et externes autour de son pilier de l'état de droit, il n'est pas clair si cet effort a donné de meilleurs résultats. D'autres piliers (genre, décentralisation et modernisation de l'État, moyens de subsistance) n'ont pas encore évolué vers une approche portefeuille puisqu'il n'existe pas de stratégie commune, de théorie du changement, de production de rapports communs et l'intégration entre les projets est limitée.

Afin d'accroître la cohérence interne de son programme, le bureau aspire à adopter une approche par portefeuille qui a été mise à l'essai autour du pilier de l'état de droit. Selon le bureau de pays, cette initiative a consisté à regrouper sous une gestion commune tous les projets liés à la réforme du secteur de la justice (y compris les pénitenciers), à la justice transitionnelle et au secteur de la sécurité, en mettant fortement l'accent sur les mesures transversales en matière d'égalité des sexes afin de veiller à ce que les femmes aient accès à la justice et à la sécurité.¹³³ Structuré autour d'une théorie du changement, ce portefeuille regroupe 10 projets et a géré un budget de 52,56 millions EU au cours du cycle de programme actuel.

Le principal avantage de l'adoption de cette approche de portefeuille jusqu'à présent a été de mieux communiquer les objectifs à moyen terme du BP (5 ans) en matière d'état de droit aux parties prenantes externes, notamment aux donateurs. En présentant plus explicitement la trajectoire que le PNUD souhaite suivre pour générer les changements auxquels il aspire contribuer, le PNUD est également mieux placé pour mobiliser des ressources alignées sur ses objectifs, réduisant ainsi le risque d'être entraîné dans des interventions ne contribuant pas directement à l'objectif qu'il s'est donné. La gestion par portefeuille a été également accompagnée de la production d'un rapport annuel intégré soulignant plus clairement les progrès, les défis et les résultats obtenus dans le domaine de l'état de droit, également dans le but de communiquer plus clairement et de manière cohérente avec les intervenants externes. Cette approche a également permis de rationaliser le nombre de comités directeurs en remplaçant les comités au niveau des projets par des comités au niveau du portefeuille.

¹³² 2 155 000 dollars EU (confirmés) et 16 700 000 dollars EU (niveau d'échéance B du pipeline).

¹³³ PNUD, *Portefeuille état de droit*, PNUD 2019.

Bien que l'évaluation ne puisse pas répondre à la question de savoir si l'adoption d'une approche par portefeuille en 2019 dans le secteur de l'état de droit a permis au PNUD d'obtenir de meilleurs résultats, elle peut confirmer que la structure de gestion interne du portefeuille a amélioré la communication et la coordination entre les trois sous-secteurs.¹³⁴ L'évaluation constate également que la cohérence interne entre les projets au sein des sous-secteurs est beaucoup plus élevée que celle d'autres projets qui n'ont pas été pleinement intégrés sous un portefeuille.

D'autres portefeuilles devraient être mis en place, notamment en ce qui concerne l'égalité des sexes, la décentralisation et la modernisation de l'État bien que cela n'ait pas encore été fait, car aucune stratégie sectorielle formelle ou de théorie du changement (TdC) reliant les différents projets entre eux n'a été élaborée. Le produit 2.3 sur le renforcement de la résilience et les moyens de subsistance en particulier reste axé sur les projets dont l'orientation est fortement influencée par les donateurs, et n'a pas saisi l'occasion d'être structurée autour d'une TdC et d'une stratégie bien définie.¹³⁵

Constat 17. Intégration de la dimension genre. Le processus du « Sceau de l'égalité des sexes » a permis de mieux faire connaître les questions d'égalité des sexes au sein du bureau de pays, tout en apportant des outils concrets pour faire progresser la prise en compte des sexes au niveau des projets. Pourtant, en termes de dépenses liées à des résultats spécifiques en matière d'égalité des sexes, à l'exclusion du projet électoral, la plupart étaient consacrées à des projets GEN1 qui contribuent peu à l'égalité des sexes.

Les efforts du bureau de pays pour obtenir le « sceau du genre » ont commencé en 2018, avec la « certification Or » officiellement reçue en janvier 2021. Le processus est fondé sur une auto-évaluation de l'intégration d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans toutes les dimensions organisationnelles et programmatiques du bureau de pays. Parmi les aspects positifs mis en évidence dans le processus d'auto-évaluation, on peut noter l'existence d'une équipe de coordination pour l'égalité des sexes, une stratégie d'égalité des sexes pour le bureau et des projets phares marqués GEN2 (qui contribuent significativement à l'égalité des sexes) ou GEN3 (dont l'objectif principal est l'égalité des sexes). Parmi les aspects qui doivent être améliorés, on note le peu d'analyse et d'intégration d'une perspective sexospécifique dans les projets de renforcement des capacités internes en matière d'égalité des sexes. La nécessité de développer davantage un environnement favorable et inclusif au sein du bureau a également été soulignée.¹³⁶

Le processus qui a suivi à partir de 2019 et qui a mené à la certification a encouragé des efforts supplémentaires pour engager tout le personnel dans la promotion de l'intégration de l'égalité des sexes aux niveaux programmatique et opérationnel. Sur le plan opérationnel, les principaux aspects comprenaient l'inclusion de personnel des opérations dans l'équipe de coordination pour l'égalité des sexes, l'élaboration d'une politique d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la révision de la politique sur l'exploitation et les abus sexuels, ainsi que l'accent mis sur la représentation des femmes dans le bureau de pays, avec des efforts déployés pour le recrutement en vue d'atteindre la parité entre les sexes (*voir la figure 3 pour une répartition des postes dans les bureaux de pays par sexe*). En septembre 2021, bien que la parité n'ait pas

¹³⁴ Le portefeuille est dirigé par un CTA (P5) et trois spécialistes techniques (P4 et P3).

¹³⁵ À l'exception de l'égalité des sexes et de la décentralisation qui ont trois projets chacun, d'autres domaines de produits du résultat 1 mettent en œuvre un nombre plus limité de projets.

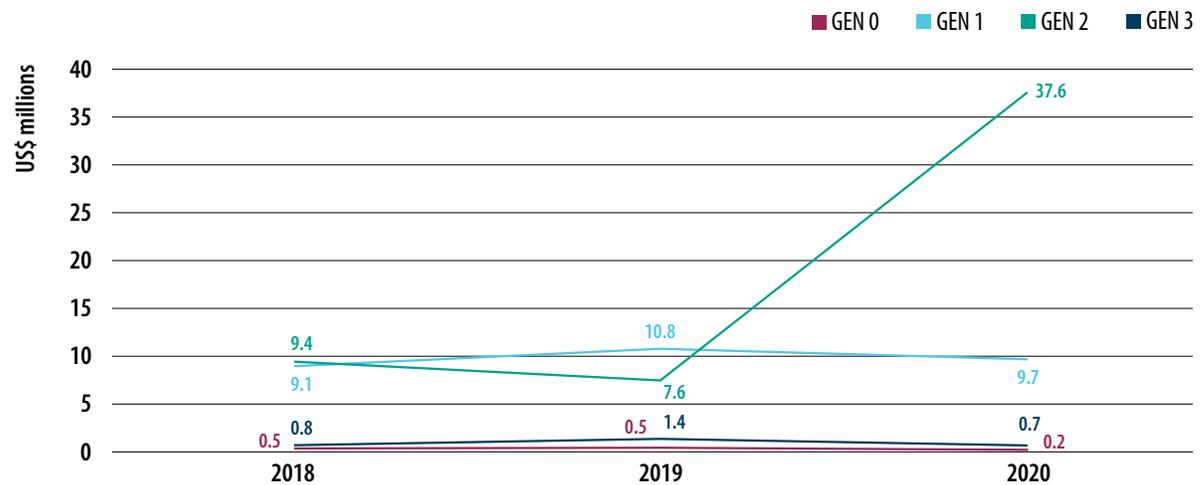
¹³⁶ L'un des critères d'obtention du sceau d'or comprenait la proportion des dépenses allouées aux projets GEN2 et GEN3 marqués. La note d'opération sur les résultats du processus du Sceau du genre indique qu'en 2019, les projets GEN2 et GEN3 représentaient 52 % des ressources totales du bureau. Toutefois, ce calcul inclurait les projets du CHF, pour lesquels le PNUD n'est pas impliqué dans la conception ou la mise en œuvre. L'exclusion des projets CHF se traduirait par une proportion proche de 44 % des projets GEN 2 et 3 en 2019.

été atteinte, les femmes représentent 38 % du personnel du PNUD (29 % pour tous les types de contrats). La forte présence de femmes aux postes de direction a accru l'appui à un programme plus soucieux de l'égalité des sexes.

Sur le plan programmatique, le processus de certification a mis en lumière les enseignements tirés et les défis à venir dans l'intégration de l'égalité des sexes dans l'ensemble du programme. L'importance d'avoir des outils adéquats pour produire des rapports sensibles au genre, tout comme la nécessité de renforcer la prise en compte des aspects sexospécifiques dans la conception, la planification et la mise en œuvre des projets ont été identifiées comme devant être renforcées. Compte tenu de ce qui précède, une « liste de contrôle » pour l'intégration de l'égalité entre les sexes a été introduite pour en assurer l'inclusion dans les nouveaux documents de projet à l'étape de la conception. Cependant, sur la base des documents disponibles, certains des projets nouvellement développés (le projet de réponse à la COVID et « Stabilisation et prévention de la radicalisation », par exemple) n'incluent pas d'interventions spécifiques pour les femmes.

Une analyse de la répartition des dépenses du programme en fonction des marqueurs de genre montre d'une part que 62 % des dépenses du programme sont liées à des interventions qui avaient pour but de contribuer « significativement à l'égalité des sexes » (GEN2) et que 34 % de dépenses supplémentaires ne contribueraient que « peu à l'égalité des sexes » (GEN1). Les dépenses liées à des projets qui ne contribueraient pas du tout à l'égalité des sexes (GEN0) ou dont l'égalité entre les sexes serait l'objectif principal (GEN3) constituent moins de 5 % des dépenses totales. Avant 2020 et le début du projet de soutien électoral, les projets GEN1 représentaient cumulativement la plus grande part du programme.

FIGURE 9. Évolution des dépenses selon le marqueur de genre, 2018-2020¹³⁷



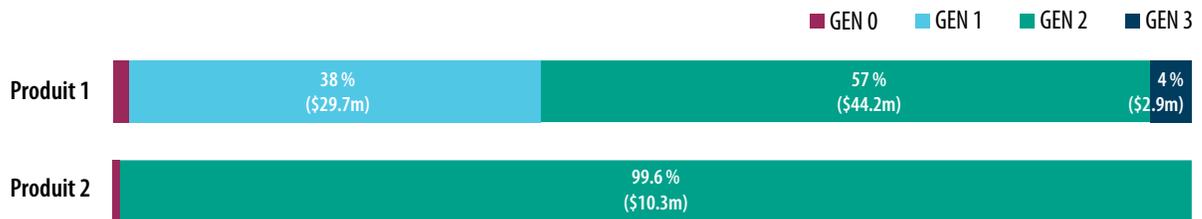
Source : Atlas novembre 2021

En effet, la forte augmentation par rapport à 2020 des dépenses liées à des projets GEN2, correspond au début du projet PAPEC, qui a été considéré par le bureau de pays comme ayant une contribution significative à l'égalité des sexes (GEN3). En réalité, bien que l'appui électoral ait une contribution importante à apporter à la participation des femmes aux élections, le plan de travail du projet comprend un produit sexospécifique sur 13. De plus, une part importante des dépenses du projet (environ 70 % en 2020) sont

¹³⁷ Extraction de l'Atlas, septembre 2021.

consacrées à l'élaboration d'un registre informatisé des électeurs, qui n'est pas une activité qui peut être considérée comme sensible au genre, et ce, même si les dépenses totales de cette activité sont classifiées sous le marqueur genre GEN2. Parmi les autres projets qui ont été marqués GEN2, on peut citer le projet « Stabilisation sociale et prévention de la radicalisation », qui vise à atteindre 50 % des femmes parmi ses bénéficiaires, mais ne présente pas une approche spécifique ou différenciée pour l'autonomisation économique des femmes ; de même, le projet « Promotion des petites centrales hydroélectriques » est classé GEN2, mais aucun des résultats du projet dans le document de projet n'a une dimension sensible au genre. Dans l'ensemble, il serait trompeur de considérer le total des dépenses marquées du label GEN2 comme contribuant toutes significativement à l'égalité des sexes.

FIGURE 10. Part des dépenses par marqueur de genre et par Effet (2018-2020)



Source : Atlas novembre 2021

Si l'on examine la répartition des marqueurs de genre par effet, l'effet 2 n'est pratiquement composé que de projets GEN2, ce qui indique que l'ensemble du portefeuille pour la stabilisation, le relèvement et la résilience a une contribution significative à l'égalité des sexes. Sous l'Effet 1, une partie importante des dépenses sont liées à des projets GEN1 qui contribuent peu à l'égalité des sexes (notamment les projets « Cour pénale spéciale » et « Appui au renouvellement des Forces de sécurité intérieure »), et plus de la moitié des dépenses sont liées à des projets GEN2 (y compris PAPEC — pour lesquels la note GEN2 peut être remise en question). Les projets GEN3, où l'égalité des sexes est l'objectif principal, ne se trouvent que sous l'Effet 1.

L'alignement des ressources ordinaires du PNUD sur les projets GEN3 est relativement faible, car seul le projet lié au VSBG a été marqué ainsi. Au cours de la période 2018-2020, le PNUD a investi la majorité de ses fonds ordinaires dans des projets GEN2 et GEN3 — mais les dépenses pour GEN3 ne sont basées que sur un seul projet et ont légèrement diminué. En 2020 et 2021, le PNUD a continué d'investir une partie de ses ressources ordinaires dans des projets qui ont une contribution minimale à l'égalité des sexes.

Constat 18. Efficience. Le bureau de pays a considérablement amélioré ses contrôles internes et ses pratiques de gestion et a obtenu pour la première fois en plus de deux décennies une note satisfaisante lors de son récent audit interne. Ses processus internes d'approvisionnement et de paiement restent néanmoins longs et ont retardé ou affecté la mise en œuvre des activités, notamment sur les projets de la Cour pénale spéciale.

Le bureau de pays a fait face, par le passé, à d'importants problèmes opérationnels qui ont donné lieu à des avis insatisfaisants de la part du Bureau de l'audit et des enquêtes depuis 1998. L'audit qui couvrait la période 2016-2017 a par exemple conclu que « les mécanismes de gouvernance, les pratiques de gestion des risques et les contrôles évalués n'étaient pas bien établis ou ne fonctionnaient pas bien » et que les problèmes cernés pourraient « sérieusement compromettre l'atteinte des objectifs ». Il a notamment noté que les mécanismes de supervision et d'assurance de la qualité des projets mis en œuvre au niveau national et des ONG étaient faibles, qu'il y avait un faible suivi du travail des partenaires d'exécution non conformes, une évaluation insuffisante des capacités des partenaires, des fonctions de S&E sous-optimales, une gestion

des voyages, du carburant et de l'utilisation des véhicules inadéquats, ainsi qu'une mauvaise planification des achats. Avec une nouvelle direction en place depuis 2019, le bureau de pays a réglé la plupart de ces problèmes. En 2021, l'audit a octroyé au bureau pour la première fois en plus de deux décennies à une note globale de « satisfaisant/certaines améliorations nécessaires ».

Pourtant, en termes d'efficacité, de nombreuses personnes interrogées ont mentionné des difficultés à obtenir des décaissements en temps opportun, ce qui, dans certains cas, a eu une incidence négative sur la mise en œuvre des activités, notamment sur les projets de la CPS. Plusieurs facteurs peuvent expliquer les retards dans le traitement des approbations et des paiements pour les projets. Premièrement, le contexte national, qui se caractérise par une très faible présence d'institutions financières en dehors de Bangui, ainsi que par la faible capacité financière des partenaires du PNUD sur le terrain. Ce contexte a justifié l'utilisation de la modalité de mise en œuvre directe (DIM selon l'acronyme en anglais) pour toutes les activités de programme. L'utilisation de DIM élimine certains risques financiers liés à l'utilisation potentiellement abusive des ressources du programme, mais signifie que les processus opérationnels relèvent entièrement de la responsabilité du PNUD, ce qui peut conduire à des délais de transaction plus longs.

Les retards dans les paiements aux partenaires et aux bénéficiaires ont également été causés par des processus trop compliqués pour demander un transfert de fonds destiné aux activités de projet, en particulier par rapport à d'autres acteurs humanitaires qui sont perçus comme étant plus prestes que le PNUD. Dans certains cas, la méconnaissance par les partenaires et les bénéficiaires des besoins du PNUD a encore aggravé les retards. Dans certains cas, le bureau de pays a réagi en formant les partenaires aux modalités financières du PNUD, qui ont été perçues comme utiles et qui peuvent réduire certains des retards existants. Les partenaires des OSC ont également indiqué que de telles formations peuvent contribuer au renforcement de leurs capacités. Dans le cas du projet CPS, le PNUD a introduit une plus grande souplesse dans les mécanismes de décaissement, ce qui a réduit les délais de paiement et accru l'efficacité.¹³⁸ Plus récemment, des retards ont été attribués à la migration et à la centralisation de certaines fonctions opérationnelles vers l'Unité mondiale des services partagés (GSSU) en Malaisie, et au fait que le personnel n'est pas encore totalement familiarisé avec le nouveau processus en place. En outre, au PNUD, les bureaux opérant dans les pays fragiles et touchés par des conflits doivent suivre les mêmes procédures que les bureaux opérant dans des environnements plus conventionnels, une approche unique qui n'est pas nécessairement adaptée aux bureaux tels que ceux de la RCA opérant dans des situations d'urgence et qui évoluent rapidement.

Un autre facteur qui peut expliquer les retards est le manque de ressources humaines affectées aux projets — plusieurs évaluations de projets ont souligné que l'affectation de certains employés — notamment le personnel des opérations et du soutien — à plus d'un projet peut avoir réduit leur capacité de répondre aux demandes des projets en temps voulu. La faible allocation des ressources humaines pour le programme peut également être illustrée par le faible pourcentage entre les coûts de gestion et les coûts liés au programme, coefficient qui est plus faible en RCA relativement aux moyennes régionales et mondiales.

¹³⁸ Dans le cadre de ce projet, le PNUD a permis d'accorder des paiements anticipés à certaines des structures bénéficiaires, qui fourniraient ensuite des pièces justificatives pour justifier les dépenses a posteriori. Au moment de l'évaluation finale du projet, aucune utilisation abusive des fonds n'avait été constatée.

2.5 Notation de la performance du programme de pays

Une échelle de notation de quatre points est utilisée pour évaluer l'exécution du programme de pays selon laquelle 4 correspond à la note la plus élevée et 1 la note la plus basse.¹³⁹ Ce tableau de notation doit être lu en gardant à l'esprit les constats présentés dans les sections précédentes, qui fournissent une justification plus détaillée des notes octroyées. Les notes désagrégées par produit et indicateur ainsi que les détails sur le mode de notation sont fournis dans l'annexe 8.

TABLEAU 1. Notation de la performance du programme de pays

Critères et paramètres clés	Note	Justification
PERFORMANCE GLOBALE DU PROGRAMME DE PAYS	2	
1. Pertinence	3	Le programme de pays a été aligné sur les priorités nationales, sur le PNUAD+, sur le plan stratégique du PNUD et a mis l'accent sur l'égalité des sexes et les droits de l'homme. Il est resté très adaptable compte tenu de la complexité du contexte.
1.A. Respect des priorités nationales de développement	4	
1.B. Alignement sur les objectifs de l'ONU/PNUD	4	
1.C. Pertinence de la logique du programme	3	
2. Cohérence	2	Malgré les efforts déployés pour améliorer la cohérence interne entre certains projets relevant du portefeuille de l'état de droit, et dans certains cas d'un résultat à l'autre, le programme de pays est resté largement basé sur la mise en oeuvre des projets et n'a pas compté sur une théorie du changement plausible au niveau du programme de pays. Le PNUD s'est appuyé sur un petit nombre de partenaires bilatéraux et de donateurs et n'a pas beaucoup misé sur les partenariats avec les institutions financières internationales. Les partenariats avec les acteurs de l'ONU étaient de qualité inégale, notamment avec la MINUSCA. Il est possible de mieux s'engager avec les OSC.
2.A. Cohérence interne du programme	2	
2.B. Cohérence externe du programme	2	

¹³⁹ 4 = Satisfaisant/Atteint : Une note de ce niveau signifie que les résultats dépassent les attentes/Tous les produits et résultats escomptés du programme ont été atteints ; 3 = Modérément satisfaisant/Atteint en grande partie : Une note de ce niveau est utilisée lorsqu'il y a des limites dans la contribution des programmes du PNUD qui empêchent une excellente note, mais qu'il n'y a pas eu de lacunes majeures. Bon nombre des produits et résultats du programme prévus ont été atteints et les résultats escomptés sont susceptibles d'être atteints. Dans l'ensemble, l'évaluation est considérablement positive, et les problèmes étaient faibles par rapport aux constatations positives ; 2 = Modérément insatisfaisant/Partiellement atteint : Une cote de ce niveau est utilisée lorsque des lacunes importantes sont relevées, mais il y a également eu quelques constatations positives. Seuls quelques-uns des extrants et des résultats escomptés ont été achevés ou atteints. Dans l'ensemble, l'évaluation est moins positive ; 1 = Insatisfaisant/Non atteint : Une note de ce niveau signifie que la contribution du programme du PNUD s'est heurtée à de graves contraintes et que l'évaluation négative l'emporte sur toute évaluation positive. Les extrants et les résultats prévus n'ont été que peu ou pas atteints du tout.

3. Efficacité	2	Des retards se sont produits et des dépassements de coûts ont été notés et ont été attribués au conflit armé, à l'accès difficile à certaines zones du pays, à la réponse à la COVID-19, aux perturbations de la chaîne de valeur mondiale et à l'augmentation des prix des articles de base. De plus, le manque de clarté des rôles et des responsabilités dans la conception des projets conjoints, le lancement tardif des projets et les longs processus internes ont également contribué aux retards et aux dépassements de coûts.
3.A. Rapidité d'exécution et efficacité de la gestion	2	
3.B. Efficacité de la gestion	2	
4. Efficacité	3	Des résultats ont été obtenus au niveau de la plupart des produits du programme, avec un succès notable dans la fourniture d'infrastructures de base, de capacités matérielles et humaines qui ont permis la tenue d'élections nationales. Ils ont également assuré le fonctionnement temporaire de certaines institutions liées à la primauté du droit, dans le but de lutter contre la VSBG. Des emplois d'urgence sur le court terme ont également été créés au niveau communautaire en dehors de la capitale, y compris pour les femmes et les personnes handicapées.
4.A. Atteinte des résultats au niveau des produits et des effets	3	
4.B. Programme inclusif (en particulier pour ceux qui risquent d'être laissés pour compte)	3	
4.C. Priorisation de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes	3	
4.D. Conformité des processus de programmation aux principes du développement durable	3	
5. Durabilité	2	L'appui du PNUD a été essentiel pour assurer le fonctionnement des principales institutions gouvernementales et pour fournir des emplois d'urgence à court terme. Pourtant, toutes ces interventions demeurent fortement tributaires de l'appui de la communauté internationale.
5.A. Durabilité des capacités créées	2	
5.B. Financement du développement	2	

CHAPITRE 3

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS



3.1 Conclusions

Conclusion 1. Le bureau de pays a obtenu des résultats mitigés, avec de fortes variations entre ses domaines d'intervention, reflétant les difficultés inhérentes au fait d'opérer dans un environnement volatile. Si le PNUD a relativement bien réussi à mettre en œuvre nombre des activités et produits qu'il avait prévus, les résultats de plus haut niveau ont été moins souvent atteints. Alors que les capacités et l'appropriation nationales restent limitées et entravent la probabilité d'obtenir des résultats plus durables, les approches du PNUD avaient souvent une possibilité relativement limitée de contribuer à des résultats transformationnels.

Le PNUD opère dans un contexte extrêmement difficile caractérisé par l'insécurité chronique, des infrastructures médiocres ou inexistantes, l'absence de système bancaire en dehors de la capitale et de deux autres villes, le manque de prestataires de biens et de services fiables, et par une présence et autorité limitées ou inexistantes de l'État dans de grandes parties du pays, ainsi que par la nature enclavée du pays. Dans ce contexte, les processus d'approvisionnement ont été coûteux et longs, une situation qui a été exacerbée par les perturbations dans les chaînes de valeur mondiales pendant la pandémie. Le coût pour atteindre un bénéficiaire ou pour la réalisation d'un objectif dans un tel contexte était donc sensiblement plus élevé en RCA que dans tout autre pays. Cela explique en partie pourquoi le PNUD a été plus efficace lorsqu'il opérait en amont (par exemple en travaillant avec les institutions gouvernementales dans la capitale) qu'au niveau communautaire (par exemple, au niveau communautaire en dehors de la capitale).

L'appui institutionnel du PNUD a souvent été orienté vers la remise en état des infrastructures, la construction et la fourniture de matériel, une approche alignée sur les fortes capacités du PNUD à appuyer les processus administratifs et d'achat. Les capacités d'absorption limitées des homologues gouvernementaux ont également amené le bureau de pays à recourir à une approche de substitution des capacités gouvernementales afin de répondre aux besoins immédiats des principales institutions gouvernementales et de faire avancer les initiatives. Bien que la pertinence de ce type d'appui ne puisse être remise en question dans ce contexte particulier, il n'a pas mis un accent suffisant sur les causes sous-jacentes de l'inefficacité de l'État. Bien que le PNUD seul ne soit pas responsable du renforcement durable de l'autorité de l'État et de l'état de droit, il est possible d'élargir la réflexion sur les stratégies de construction et de consolidation de la paix de l'État à adopter en coordination avec le gouvernement, la société civile et la communauté internationale.

Au niveau communautaire, les activités de renforcement de la résilience du PNUD ont été entravées par la nature à court terme, à petite échelle fragmentée (tant au niveau programmatique que géographique) de ses interventions. Pourtant, le renforcement de la résilience est un processus transformateur qui englobe plus que la création d'emplois d'urgence à court terme. Il faut « renforcer la capacité des personnes, des communautés et des pays à anticiper, gérer, se relever et se transformer après les chocs », appelant ainsi à une approche systémique et multisectorielle du développement. Les tentatives de lier ces interventions en aval à la décentralisation et aux efforts de gouvernance locale ont donné des résultats limités, car les progrès sur le front du RESA ont été entravés par la résurgence de la violence armée, sans parler des défis inhérents aux opérations dans des endroits éloignés qui n'ont pas d'infrastructures financières, de transport, de sécurité et de base.

Ce contexte, ainsi que la pandémie de COVID-19, ont considérablement retardé la mise en œuvre des projets liés à l'énergie et au changement climatique. Pourtant, le PNUD n'a pas puisé dans les fonds verticaux qui peuvent servir de catalyseur pour renforcer les moyens de subsistance tout en s'attaquant à l'environnement, à l'énergie et à l'adaptation aux changements climatiques.

Conclusion 2. La présence et les opérations du PNUD en RCA constituent une partie essentielle des efforts de relèvement, de consolidation de la paix et de développement de la communauté internationale en soutien du gouvernement de la RCA. La contribution du PNUD a été très appréciée, facilitant notamment le déroulement du processus électoral de 2021 mais aussi pour ses efforts de rétablissement d'un état de droit, en travaillant de concert sur les questions de justice et de sécurité avec la Mission de maintien de la paix des Nations Unies.

L'évaluation conclut que le programme de pays du PNUD était aligné sur les priorités nationales énoncées dans le Plan de relèvement et de consolidation de la paix (RCPCA) de la RCA et répondait clairement aux besoins des Centrafricains.

Le PNUD a contribué de façon importante aux efforts plus larges déployés par la communauté internationale pour rétablir l'état de droit, qui est généralement considéré comme une condition préalable essentielle à la réalisation de la paix, des droits de l'homme, de l'égalité des sexes et du développement économique. La Cour pénale spéciale et la Commission vérité, justice, réconciliation et réparations qu'elle aide à mettre en place en collaboration avec la Mission de maintien de la paix des Nations Unies et le gouvernement national sont des exemples concrets de mécanismes qui pourraient permettre au pays de rendre justice aux victimes et de renforcer les possibilités de paix et de réconciliation. La capacité du PNUD de structurer ses initiatives en matière de justice transitionnelle, de justice ordinaire, de sécurité et d'égalité des sexes au sein d'un portefeuille de projets se complétant ou s'appuyant les uns sur les autres a été un facteur clé pour assurer la cohérence de son travail dans ce domaine.

Le positionnement du PNUD en tant que leader mondial dans le domaine de la gouvernance et de l'appui électoral a également conduit l'Union européenne à compter sur la présence de longue date du PNUD dans le pays pour déployer son soutien électoral qui, en collaboration avec la Mission de maintien de la paix des Nations Unies, a permis au pays d'organiser des élections démocratiques pour la deuxième fois consécutive en près de deux décennies. La capacité du PNUD à atteindre l'objectif du projet électoral dans un court laps de temps, dans un environnement instable, et malgré une relation complexe avec la Mission de maintien de la paix des Nations Unies, tout en atteignant certains des endroits les plus difficiles d'accès du pays, a été une réalisation louable qui a renforcé positivement l'image du PNUD.

Le travail du PNUD dans des domaines tels que la décentralisation et les moyens de subsistance était tout aussi pertinent compte tenu de l'immensité des besoins des populations vivant en dehors de la capitale. Pourtant, le manque de cohérence interne entre les projets exécutés par le PNUD ainsi que la présence de nombreux acteurs humanitaires bien financés dotés de capacités opérationnelles et d'une portée plus ample sur le terrain n'ont pas permis au bureau de se positionner comme un acteur central au niveau communautaire.

Conclusion 3. Recevant peu d'attention et d'aide au développement de la part de la communauté internationale, la République centrafricaine est parfois qualifiée comme étant l'un des pays en crise oubliés de l'histoire récente. La situation sociopolitique qui demeure fragile a entravé la capacité du PNUD à mobiliser des fonds, mais aussi à concevoir et à mettre en œuvre des programmes conjoints. Les initiatives visant à renforcer la cohérence globale des actions de la communauté internationale et à améliorer l'efficacité de l'aide demeurent insuffisamment exploitées à ce jour.

La RCA est l'un des pays les plus dépendants de l'aide publique au développement au monde, mais elle ne figure pas parmi les 20 principaux bénéficiaires d'APD parmi les pays fragiles. Cela a placé le PNUD dans une position de forte dépendance à l'égard d'un nombre limité de donateurs dont le soutien à la RCA pourrait encore diminuer à la suite de la pandémie de COVID-19. Dans ce contexte, la nécessité pour le

PNUD, agence de développement chef de file en RCA, d'intégrer davantage ses actions avec d'autres acteurs du développement à travers des mécanismes de financement tels que le Fonds pour la consolidation de la paix, mais aussi avec les acteurs humanitaires à travers son rôle de co-leader dans le groupe de travail sur les solutions durables, devient de plus en plus indispensable. Malgré le désir que ce groupe de travail s'oriente vers la mise en œuvre d'une approche locale et intégrée (area-based approach), l'évaluation a noté que les interventions de l'équipe de pays des Nations Unies en RCA, surtout dans le domaine de la résilience et de l'employabilité, sont restées largement fragmentées, manquant ainsi l'occasion de tirer parti des synergies potentielles. Elle note également l'absence d'une stratégie claire et concertée et d'une feuille de route opérationnelle pour optimiser la cohérence globale de l'aide internationale.

La mise en œuvre de ce programme de pays a été caractérisée par une relation inégale avec la Mission de maintien de la paix des Nations Unies. La qualité de la relation globale dépendait des relations entre les différents départements du PNUD et de la MINUSCA. Les variations qui en sont résulté ont finalement eu un impact sur l'efficacité du PNUD. Pourtant, les deux organisations dépendent l'une de l'autre pour atteindre leurs objectifs de développement de manière efficace. La MINUSCA dispose d'importantes capacités techniques et logistiques, notamment de personnel militaire, ainsi que de ressources financières pour financer et appuyer la mise en œuvre de projets, tandis que le PNUD a pour mandat de mettre en œuvre des projets et de diriger les processus d'achat. La MINUSCA a également pour mandat de travailler avec d'autres acteurs de l'ONU.

L'évaluation a également trouvé peu de preuves de la coordination ou de la coopération du PNUD avec des institutions financières internationales telles que la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, malgré le fait qu'ils partagent des objectifs similaires dans le domaine de la gouvernance, de l'édification de l'État et de l'état de droit, mais aussi dans le secteur des ressources naturelles et extractives. Il convient également de noter que certaines institutions financières internationales, en plus de fournir un appui budgétaire direct au Gouvernement, jouent également un rôle plus politique, situation qui a obligé le PNUD à agir avec prudence.

Les partenaires bilatéraux ont également été essentiels au cours de ce programme de pays, notamment l'Union européenne, les États-Unis et le Japon, avec certains acteurs qui pourraient apparaître tels que l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Australie, et d'autres qui pourraient être moins visibles dans le prochain cycle programmatique, comme la France.

Conclusion 4. Dans un pays où l'inégalité entre les sexes et les niveaux de violence sexuelle basée sur le genre sont parmi les plus élevés au monde, l'obtention par le PNUD du sceau « Or » pour l'égalité des sexes est hautement louable. Sur le plan programmatique, la majorité des dépenses sont encore orientées vers des projets et des activités qui apportent une contribution relativement limitée à l'égalité des sexes. Puisque les femmes, y compris les victimes de violences sexuelles et basées sur le genre, restent largement marginalisées des sphères de prise de décision et avec un accès limité à la justice, une intégration toujours plus forte de la dimension de genre dans tous les projets du PNUD reste essentielle.

En obtenant le sceau « Or » pour l'égalité des sexes, les efforts d'intégration d'une perspective sexospécifique dans les programmes ont été appuyés par les opérations du PNUD et, plus particulièrement, par une équipe de coordination pour l'égalité des sexes et une stratégie en faveur de l'égalité des sexes. L'utilisation des outils d'intégration de l'égalité des sexes, une utilisation plus critique de l'outil marqueur de genre, ainsi que l'utilisation des fonds réguliers du PNUD pour des projets qui contribuent davantage à l'égalité des sexes sont néanmoins des aspects du travail du PNUD qui pourraient être améliorés en RCA.

Le PNUD a été l'un des principaux partisans des efforts de lutte contre les VSBG en investissant dans l'infrastructure et les formations de l'UMIRR et en soutenant la création et le fonctionnement de cliniques juridiques fournissant des conseils juridiques, un soutien psychosocial et une médiation aux victimes de violences sexuelles et basées sur le genre dans des endroits parfois difficiles à atteindre. Cependant, compte tenu de l'ampleur du problème de la VSBG en RCA, ces efforts semblent insuffisants pour assurer un accès efficace à la justice et, surtout, pour la poursuite des auteurs de violence sexuelle et liée au genre, car ces dimensions dépendent du fonctionnement du secteur de la justice et de la sécurité.

Dans le secteur de la justice en particulier, l'évaluation conclut que l'intégration d'une perspective sexospécifique dans la justice transitionnelle et les pratiques de la CPS reste limitée et souligne que des données statistiques désagrégées fiables sur la violence à l'égard des femmes et sur d'autres pratiques néfastes sont inexistantes.

La portée des réalisations du PNUD au sein de l'ANE, en ce qui concerne le renforcement de la participation des femmes et d'autres groupes ciblés, la sensibilisation de la population au processus électoral et l'efficacité des différentes formations financées par le projet, est largement méconnue et pourrait être plus importante que ce qui était apparent au cours de l'évaluation. Le manque de personnel chargé de faire le suivi, de rédiger des rapports et de rendre des comptes sur ce que les données indiquent, ainsi que l'absence d'un cadre et d'indicateurs de résultats davantage axés sur les résultats, ont limité la capacité du PNUD d'évaluer ses résultats et de renforcer sa programmation sur la base de leçons apprises.

Les données désagrégées sur l'effet des interventions du PNUD en matière d'autonomisation économique, de cohésion sociale et de renforcement de la résilience étaient également inexistantes malgré le fait qu'une majorité de femmes ont très probablement participé à ces initiatives et en ont bénéficié.

3.2 Recommandations et réponse de la direction

RECOMMANDATION 1.



Le PNUD devrait mettre à profit son rôle d'« intégrateur » et s'efforcer d'orchestrer une réflexion sur les moyens que l'ONU doit employer pour jouer un rôle plus transformateur en RCA par le biais, par exemple, d'un processus de réflexion structuré dirigé par les universitaires, impliquant la société civile, les organisations gouvernementales et non gouvernementales. Cet effort devrait reconnaître que la construction de l'État est un processus endogène et que la légitimité de l'État est motivée par les relations entre l'État et la société.

S'appuyant sur les leçons tirées d'autres pays touchés par des conflits tels que l'Afghanistan et Haïti, dont le chemin vers la paix et le développement n'ont pas donné les résultats escomptés, et sur la présence de longue date du PNUD en RCA, le PNUD devrait s'engager dans une réflexion structurée avec ses partenaires sur les stratégies à adopter pour reconstruire l'autorité et la légitimité de l'État (par l'intermédiaire d'un groupe de travail, avec des établissements de recherche, etc.).

Alors que le prochain Cadre de Coopération des Nations Unies en RCA (UNSDCF) fournira un cadre technique général pour guider le travail de l'ONU en RCA, un document plus précis à plus long terme et spécifique au contexte devrait être élaboré pour suggérer des solutions plus innovantes à la crise actuelle en RCA.

L'appui en infrastructure et l'approche de substitution des capacités gouvernementales pourraient demeurer nécessaires à moyen terme, mais le PNUD devrait s'efforcer de trouver d'autres solutions pour rétablir l'autorité de l'État et l'état de droit. Fonctionnant en complément d'un processus de justice transitionnelle national que le PNUD appuie déjà, ce processus concerté d'élaboration de stratégies d'élaboration devrait favoriser des relations constructives entre l'État et la société civile et donner ainsi une grande place à la société civile, aux jeunes et aux groupes de femmes. En d'autres termes, le PNUD devrait aborder les OSC plutôt comme des protagonistes clés d'une société qui fonctionnent comme des partenaires d'exécution.

Réponse de la direction : **Accepte entièrement**



Pour alimenter la réflexion stratégique, le PNUD-RCA aura besoin de disposer des données nécessaires et récentes sur certaines thématiques. Vu que le Rapport national sur le développement humain 2008 avait traité la question du capital social, la réactualisation dudit rapport s'avère nécessaire. La réalisation des études prévues dans le cadre de l'élaboration de la vision RCA 2050 permettra compléter les lacunes en termes de données. C'est à la suite de cela que le PNUD engagera une réflexion stratégique inclusive sur la « construction de l'État » conduite par des universitaires, en utilisant comme point d'entrée la Décentralisation, dont les conclusions et les recommandations seront utilisées dans la mise en œuvre du prochain Programme.

Action(s) clé(s)	Délais	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
1.1 Réactualiser le rapport sur le développement humain basé sur le capital social (RNDH 2008)	Décembre 2023	Unité des politiques sociales		N'a pas encore démarré

◀ Recommandation 1 (suite)

1.2 Finaliser les études dans le cadre de la prochaine Vision RCA-2050	Décembre 2023	Unité des politiques sociales	Certaines études ont déjà été finalisées et d'autres sont en cours.	Démarrée
1.3 Conduire des réflexions structurées sur la décentralisation en RCA	Décembre 2023	Unités Résilience et Stabilisation & Gouvernance		N'a pas encore démarré
1.4 Adapter le programme aux résultats des réflexions	Décembre 2027	Chefs d'unités		N'a pas encore démarré

RECOMMANDATION 2.



Le PNUD devrait s'efforcer d'améliorer les liens entre ses interventions en amont et en aval tout en s'attachant à intervenir de manière plus cohérente, pendant une plus longue période dans un nombre réduit d'emplacements au niveau communautaire.

Sur le plan interne, le PNUD devrait mettre à l'essai une approche locale et intégrée (*area-based approach*) ou un programme de pays plus convergent qui viserait une plus grande complémentarité entre les projets en amont (état de droit, décentralisation, remise en état des infrastructures) où le PNUD est déjà bien positionné, et les interventions en aval au niveau communautaire (emploi d'urgence, autonomisation économique, cohésion sociale). Une telle approche reposerait à la fois sur l'élaboration des politiques et le renforcement institutionnel, mais aussi sur un appui plus direct au niveau local pour démontrer ce qui peut fonctionner et offrir des dividendes de la paix. Cela permettrait au PNUD de « diversifier son risque » lié au fait de travailler très étroitement avec le gouvernement et devrait contribuer à la création d'un contexte plus favorable à l'obtention de résultats durables au niveau local. Le PNUD devrait concentrer ses efforts dans des emplacements où il est raisonnable d'espérer atteindre des résultats.

Au niveau communautaire, il devrait mettre en œuvre de manière plus cohérente l'approche 3x6 par l'entremise de l'ensemble de ses partenaires de mise en œuvre. Il devrait surtout chercher à investir plus de temps et de ressources dans un nombre réduit d'emplacements et à créer les conditions nécessaires pour améliorer les chances de durabilité.

Pour ce qui est de la mobilisation des ressources, le PNUD devrait également tirer parti des fonds verticaux et les utiliser de façon catalytique pour renforcer les moyens de subsistance tout en s'attaquant aux questions environnementales, énergétiques et d'adaptation aux changements climatiques, car ces pistes n'ont pas été suffisamment exploitées. Ces fonds pourraient être le point de départ d'un programme plus convergent en matière d'énergie et d'environnement qui englobe à la fois les efforts en amont et en aval.

Réponse de la direction : Accepte Partiellement



Les besoins sont tellement énormes et divers que l'approche locale et intégrée pendant une plus longue période pourrait être mal perçue par les communautés et contribuer à aggraver les inégalités géographiques dans développement. Le PNUD envisage l' « *approche locale et intégrée* » dans certaines interventions spécifiques telles que les solutions durables, mises en oeuvre en partenariat avec les autres agences dans des zones de convergence bien définies. Dans ces zones, les interventions en matière de stabilisation et de relèvement, seront couplées en synergie avec les interventions en amont (état de droit, décentralisation, remise en état des infrastructures etc.) et en aval par l'accès aux énergies renouvelables, pour une plus grande durabilité des résultats.

Action(s) clé(s)	Délais	Unité(s) responsable(s)	Suivi	
			Commentaires	Statut
2.1 Appuyer le Gouvernement dans la mobilisation des fonds verticaux	Décembre 2025	Environnement et développement durable	Le PNUD intensifiera les actions de plaidoyer auprès du Gouvernement pour être désigné comme récipiendaire et assistera le point focal national dans l'élaboration des notes conceptuelles.	Démarrée
2.2 Renforcer la synergie entre les portefeuilles énergie et stabilisation/ résilience dans le cadre du nouveau CPD	Décembre 2025	Environnement et développement durable		N'a pas encore démarré
2.3 Mettre à profit les acquis des projets du programme actuel du PNUD pour identifier les zones propices à la relance du développement économique et aux solutions durables pour y mettre en place un programme intégré	Décembre 2025	Résilience/ stabilisation et environnement	Il s'agit d'utiliser les résultats obtenus dans le cadre du programme actuel pour identifier les zones les plus propices à une approche intégrée à long terme (« <i>area-based approach</i> »).	Démarrée

2.4 Mener le plaidoyer pour la mobilisation des ressources afin de planifier les activités sur le long terme pour la consolidation de la paix	Décembre 2025	Adjoint Résident Représentant Programme	Peu de partenaires financiers sont enclins à soutenir le relèvement, les solutions durables en Centrafrique car on note « une fatigue des partenaires financiers » due à la longue crise, l'organisation d'une conférence des bailleurs pourra susciter des intérêts pour la consolidation des acquis de relèvement et la relance économique dans le pays	N'a pas encore démarré
---	---------------	---	---	------------------------

RECOMMANDATION 3.



Le PNUD devrait généraliser son approche par portefeuille en regroupant ses projets en programmes cohérents et interconnectés. Il devrait élaborer des théories du changement « imbriquées » pour chacun de ses portefeuilles afin de s'éloigner d'une approche axée sur les projets. Ces théories du changement par portefeuille devraient être consolidées dans une théorie du changement au niveau des programmes de pays et/ou, si possible, dans une théorie du changement au niveau de l'Équipe de pays des Nations Unies.

L'évaluation a confirmé la valeur ajoutée pour le PNUD de regrouper divers projets dans un portefeuille clairement défini, processus que le bureau de pays devrait reproduire tout au long de son programme. Chaque portefeuille doit être structuré autour de théories du changement « imbriquées » et complété par une stratégie de portefeuille clairement définie. Les TdC « imbriquées » devrait rendre explicite la logique sous-jacente qui relie différents projets et interventions dans le cadre d'un portefeuille spécifique, tandis que la TdC au niveau du programme devrait démontrer comment les différents portefeuilles interagissent les uns avec les autres afin de contribuer à un objectif commun de niveau supérieur. Le processus d'élaboration de la TdC devrait aider le BP à renforcer la conception des projets et de ses portefeuilles.¹⁴⁰ Le processus d'élaboration des TdC devrait guider les gestionnaires de portefeuille et les donateurs et les faire réfléchir à la manière dont les nouvelles interventions complètent ou s'appuient sur les efforts existants qu'ils soient internes ou externes au PNUD.

La TdC devrait d'une part renforcer la cohérence interne de son programme et faciliter la communication interne sur la façon dont le bureau entend atteindre ses objectifs, et d'autre part faciliter la communication avec les parties prenantes externes autour du processus que le PNUD a l'intention de suivre pour atteindre ces résultats escomptés. Une TdC pourrait également être utilisée comme outil de mobilisation des ressources, car elle peut offrir une plus grande visibilité aux besoins et aux insuffisances de financement, tout en évitant que le PNUD ne soit entraîné dans des interventions dirigées par les donateurs.

¹⁴⁰ Voir par exemple Mayne, J. (2015). « Useful Theory of Change Models. » Revue canadienne d'évaluation de programmes 30(2) : 119-142 ; Mayne, J. (2016). Document de travail « The COM-B Theory of Change Model.

Réponse de la direction : Accepte Entièrement



Dès 2021, le bureau a commencé une restructuration des projets du programme en portefeuilles pour réduire les coûts de transaction de la conception, du suivi, de la mise en oeuvre, de la supervision et de la rédaction des rapports. Pour mettre en oeuvre cette recommandation, le PNUD-RCA va conduire une analyse de la structure par portefeuille du programme actuel, combler les lacunes identifiées et élaborer les documents de portefeuille avec des théories du changement imbriquées, en relation avec la théorie du changement du nouveau programme.

Action(s) clé(s)	Délais	Unité(s) responsable(s)	Suivi	
			Commentaires	Statut
3.1 Faire une analyse de la structure du programme actuelle par portefeuille et identifier les portefeuilles supplémentaires pour le nouveau programme le cas échéant	Décembre 2023	Représentant résident adjoint Programme	Une première analyse a été faite pour le CPD 2018-2022	Démarrée
3.2 Élaborer les documents des portefeuilles existants et déjà entamés, avec des TdC tenant compte des TdC des projets du portefeuille et de celle du Programme	Décembre 2023	Chefs d'unités		N'a pas démarré
3.3 Mobiliser les ressources additionnelles pour la mise en oeuvre des portefeuilles du nouveau CPD	Décembre 2028	Chefs d'unités		N'a pas démarré

RECOMMANDATION 4.



Le PNUD devrait plaider, par l'intermédiaire du groupe de travail sur les solutions durables, en faveur de l'adoption commune par l'UNCT/HCT d'une approche territorialisée, qui serait éclairée par un examen du positionnement géographique de l'ONU/PNUD.

Les questions complexes d'aide humanitaire, de développement et de paix peuvent être abordées par le biais d'interventions multidimensionnelles et multisectorielles géographiquement ciblées plutôt que par le biais d'interventions géographiquement dispersées, fragmentées par programme et à court terme, appelant ainsi à l'adoption d'une approche locale et intégrée au niveau de l'UNCT/HCT. Une telle approche peut également être éclairée par un examen approfondi du positionnement géographique du PNUD et des principaux acteurs de l'UNCT/HCT, mais aussi par les besoins et les préférences des populations locales. Elle devrait adopter une position pragmatique pour s'assurer que le contexte répond à un ensemble minimal de conditions permettant une mise en oeuvre efficace des actions ayant un potentiel de durabilité raisonnable. Dans un effort pour n'oublier personne, les zones géographiques les plus défavorisées et les zones les plus touchées par les VSBG devraient être prioritaires.

Le PNUD devrait plaider en faveur de l'inclusion de ces considérations dans le prochain Cadre de coopération pour le développement durable des Nations Unies. Il devrait surtout tirer parti de son rôle actuel de co-responsable, avec la HCR, au sein du groupe de travail sur les solutions durables et de l'engagement des donateurs tels que le Fonds pour la consolidation de la paix, et veiller à ce que des actions concertées (études, projets, programmes) soient mises en oeuvre autour de difficultés communément définies dans des emplacements communs.

Reconnaissant qu'une telle approche serait mise en oeuvre plus efficacement avec l'adhésion totale de la MINUSCA, le PNUD et ses partenaires devraient s'efforcer de créer les conditions nécessaires pour renforcer les relations de travail avec la Mission de maintien de la paix des Nations Unies.

Réponse de la direction : Accepte Entièrement



Des efforts sont en cours au niveau de l'UNCT pour la mise en place du Nexus H-P-D (Humanitaire-Paix-Développement). Le PNUD va poursuivre ces actions en conduisant des actions de plaidoyer auprès des autres agences, en partenariat avec le Bureau de la Coordinatrice résidente. Le genre étant une thématique transversale, l'ampleur des VBG pourrait bien être un des critères à prendre en compte.

Action(s) clé(s)	Délais	Unité(s) responsable(s)	Suivi	
			Commentaires	Statut
4.1 Poursuivre le plaidoyer pour la mise en place du Nexus H-P-D (Humanitaire-Paix-Développement)	Décembre 2022	Unités Résilience et Stabilisation	La Groupe de travail sur les solutions durables a commencé le plaidoyer	Démarrée
4.2 Poursuivre les concertations autour des zones favorables à la mise en oeuvre des Solutions durables	Décembre 2022	Unités Résilience et Stabilisation	Les concertations ont commencé et sont en cours. La fréquence des VBG va être ajoutée comme critère.	Démarrée
4.3 Conduire le plaidoyer pour la mise place d'un Fonds commun pour les SD	Décembre 2023	Représentant résident adjoint Programme		N'a pas encore démarré

RECOMMANDATION 5.



Pour renforcer les progrès en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation de la femme, le PNUD devrait continuer d'apporter son appui au gouvernement national en amont afin de créer un environnement politique favorable. Des efforts additionnels devraient être déployés au niveau meso et micro pour s'assurer que la justice, la sécurité et les institutions politiques sont en mesure de s'attaquer aux inégalités entre les sexes et, surtout, à la violence sexuelle et sexiste. Cela doit s'accompagner de la mise en place d'un système pour la collecte de données statistiques plus fiables sur les pratiques néfastes et la violence à l'égard des femmes.

Si des efforts ont été déployés par le PNUD pour intégrer une approche soucieuse de l'égalité entre les sexes au niveau institutionnel, leur opérationnalisation au niveau institutionnel n'a pas toujours donné les résultats escomptés. Dans le secteur de la justice, le PNUD devrait appuyer la formation des juges, des procureurs et des services de maintien de l'ordre afin de s'assurer qu'ils peuvent lutter contre la violence sexuelle et sexiste de manière appropriée pour tous les types de tribunaux. Les futurs projets de justice transitionnelle (CPS, CJVRR) devraient également comporter des produits, des effets ou des stratégies claires en matière d'égalité des sexes spécifiques montrant comment les femmes et les filles, notamment les victimes de VSBG, seront priorisées.

De même, les interventions en matière d'emplois d'urgence et de renforcement de la résilience devraient être guidées par une stratégie formelle d'autonomisation économique des femmes afin d'être plus étroitement alignées sur les capacités, les besoins, les aspirations et les réalités des femmes. Un processus de conception de projet plus participatif devrait être envisagé.

En outre, il faudrait appuyer davantage d'initiatives d'éducation et de sensibilisation, ciblant à la fois les femmes et les hommes, afin de lutter contre les stéréotypes. Ces efforts au niveau communautaire devraient être axés sur les résultats et viser à modifier les connaissances, les attitudes et les pratiques des populations sur les questions d'égalité entre les sexes plutôt que d'être axés sur l'activité.

Dans l'ensemble, tous les projets devraient renforcer la qualité du suivi et des données qui sont collectées afin de pouvoir mesurer les effets différentiels d'interventions spécifiques sur les hommes et les femmes et de veiller à ce que les femmes bénéficient efficacement et de façon transformationnelle de l'appui du PNUD.

Réponse de la direction : **Accepte Entièrement**



Certaines actions en cours (élaboration de la stratégie/politique sectorielle genre, la mise en oeuvre de la stratégie d'autonomisation économique des femmes et la réalisation de l'étude socio-anthropologique sur le VBG) s'inscrivent parfaitement dans cette perspective.

Action(s) clé(s)	Délais	Unité(s) responsable(s)	Suivi	
			Commentaires	Statut
5.1 Appuyer l'élaboration de la stratégie/ politique sectorielle genre	Décembre 2022	Unité Gouvernance/ Genre & Unité des politiques sociales	Le processus est en cours.	Démarrée

◀ Recommandation 5 (suite)

5.2 Élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'autonomisation économique des femmes	Décembre 2022	Unité Gouvernance/ Genre	Le processus est en cours.	Démarrée
5.3 Mettre en œuvre les recommandations de l'étude socio-anthropologique sur les VBG	Décembre 2028	Unité Gouvernance/ Genre		N'a pas démarré
5.4 Renforcer le système de collecte de données judiciaires désagrégées Hommes-Femmes	Décembre 2028	Unité Gouvernance/ RoL		N'a pas démarré
5.5 Actualiser périodiquement (tous les 2 ans) le profil genre de la RCA	Décembre 2028	Unité Gouvernance/ Genre		N'a pas démarré

* L'état de la mise en œuvre est suivi électroniquement dans la base de données du Centre de ressources d'évaluation (ERC).

ANNEXES

Les annexes du rapport (énumérées ci-dessous) sont disponibles sur le site Web du Bureau indépendant d'évaluation à l'adresse suivante : <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/12794>

Annexe 1. Termes de référence

Annexe 2. Cadre d'évaluation

Annexe 3. Personnes consultées

Annexe 4. Documents consultés

Annexe 5. État des indicateurs de résultat du programme de pays

Annexe 6. Liste des projets

Annexe 7. Carte de classification des routes de sécurité

Annexe 8. Notation de la performance du programme de pays



BIE

**Bureau
Indépendant
d'Évaluation**

Programme des Nations Unies pour le Développement

Bureau d'évaluation indépendant
Programme de développement des Nations Unies
One UN Plaza, DC1-20th Floor
New York, NY 10017, USA
Tel. +1(646) 781 4200

 [/www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)

 [/UNDP_Evaluation](https://twitter.com/UNDP_Evaluation)

 [/evaluationoffice](https://www.youtube.com/evaluationoffice)

 [/indep-evaluation-office](https://www.linkedin.com/company/indep-evaluation-office)

Évaluations pour un #strongerUNDP