

**Evaluation de la coopération de la  
Commission européenne avec la  
République centrafricaine**

---

**Evaluation de niveau national**

**Rapport final**

**VOLUME 1 : RAPPORT PRINCIPAL**

Juin 2009

*Évaluation pour le compte de la Commission européenne*





---

Un Consortium constitué de :  
ECO-Consult, AGEG, APRI, Euronet, IRAM, NCG  
Chef de file : ECO Consult  
Hersfelder Str. 17, 36280 Oberaula, Allemagne  
Contact : Dietrich.Busacker@eco-consult.com

**Contrat n° EVA 2007/geo-acp**

Cette évaluation a été commanditée par :

**l'Unité Commune d'Evaluation de :**  
l'Office Européen de Coopération (EuropeAid)  
la Direction Générale pour le Développement et  
la Direction Générale des Relations Extérieures

Cette étude d'évaluation a été réalisée par :  
Max Hennion (chef d'équipe), Sylviane Ménard, Michel Sigaud, Thomas Ranz,  
et Daniele Teccarelli  
Gestionnaire d'évaluation pour le consortium : Thomas Ranz

***Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs  
et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Commission européenne ou  
des autorités des pays concernés***

## Table des matières (Volume 1)

	page
Liste des sigles et abréviations .....	iii
Appréciation globale .....	vi
Résumé.....	1
Executive Summary.....	6
<b>1 Introduction.....</b>	<b>11</b>
1.1 Objectifs et champ de l'évaluation.....	11
1.2 Contexte de la réponse stratégique .....	12
1.3 Finalité de l'évaluation .....	12
<b>2 Méthode d'évaluation .....</b>	<b>13</b>
2.1 Les critères de jugement et les indicateurs .....	14
2.2 La démarche évaluative .....	20
2.3 Mise en œuvre de la méthode.....	22
<b>3 La stratégie d'aide communautaire et son contexte .....</b>	<b>26</b>
3.1 Contexte politique et socio économique .....	26
3.2 Stratégie d'aide au développement de la CE.....	28
3.3 Activités des autres PTF en RCA.....	32
<b>4 Réponses apportées aux questions d'évaluation .....</b>	<b>35</b>
4.1 Adaptation des stratégies de la CE aux besoins de la RCA et aux principes communautaires .....	35
4.2 Efficacité et impacts des appuis macroéconomiques .....	39
4.3 Efficacité et impact des appuis au secteur des transports.....	41
4.4 Efficacité et impacts dans le secteur de la santé .....	44
4.5 Combinaison efficiente des outils.....	46
4.6 Cohérence avec la stratégie régionale de la CE.....	48
4.7 Cohérence avec la Facilité de Paix pour l'Afrique.....	50
4.8 Cohérence, coordination-complémentarité et valeur ajoutée .....	52
4.9 Prise en compte des priorités transversales .....	54
4.10 Intégration de l'approche LRRD.....	56
<b>5 Conclusions et recommandations.....</b>	<b>59</b>
5.1 Conclusions .....	59
5.2 Recommandations.....	64

---

## ANNEXE (Volume 2)

- Annexe 1 : Termes de référence
- Annexe 2 : Matrice d'information
- Annexe 3 : Cartes
- Annexe 4 : Analyse des principaux documents stratégiques de la CE
- Annexe 5 : Annexes à la QE2
- Annexe 6 : Liste des documents consultés
- Annexe 7 : Liste des projets 8 et 9<sup>ème</sup> FED en RCA (1996-2007)
- Annexe 8 : Liste des personnes rencontrées

## Liste des figures

Figure 1: Évolution du PNB 1996-2007 et prévisions du FMI (à prix constants) .....	27
Figure 2: Aide publique CE et UE en RCA par type (en millions US\$ à prix constant 2005) .....	29
Figure 3: Aide publique CE et UE par habitant en RCA (en US\$ à prix constant 2005) ....	30
Figure 4: Aide publique de la CE et de l'UE aux États en situation fragile (par habitant, en US\$ à prix constant 2005).....	31
Figure 5 : Evolution des décaissements en M€.....	31
Figure 6: Aide publique en RCA, tous donateurs (en millions US\$, prix constants 2005) ...	32

## Liste des tableaux

Tableau 1: Table de correspondance QE / critère CAD .....	19
Tableau 2: Table de correspondance avec les critères CE et points-clés .....	19
Tableau 3: Projets analysés .....	23
Tableau 4: Evolution des allocations sectorielles de la CE .....	31

## Liste des sigles et abréviations

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AFD	Agence française de développement
AGETIP	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public
AM	Appui macroéconomique
AO	Appel d'offres
APD	Aide pour le développement
APE	Accords de partenariat économique
AREMIF	Programme d'appui à la réforme du Ministère des finances
ASERCA	Programme d'appui à la stabilisation économique de la RCA
AT	Assistance technique
BAfD	Banque africaine de développement
BARC	Bureau d'affrètement routier centrafricain
BEAC	Banque des États de l'Afrique centrale
BEI	Banque européenne d'investissement
BM	Banque mondiale
BTP	Bureau des travaux publique
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CAON	Cellule d'appui a l'Ordonnateur national
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CE	Commission européenne
CEEAC	Communauté économique des états d'Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
cG	Conclusion générale
CJ	Critère de jugement
CNTS	Comité National de Transfusion Sanguine
COM	Cadre d'obligations mutuelles
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
COPAX	Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale
CPAP	Plan Cadre des Nations unies pour l'aide au développement
CPD	Document de programme de coopération
cS	Conclusion spécifique
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSP	Country Strategy Paper
CTA	Centre de traitement ambulatoire
DCE	Délégation de la Commission européenne
DCP	Document cadre de partenariat
DCPES	Document cadre de politique économique et sociale
DDR	Désarmement, démobilisation, réinsertion
DG	Direction générale
DOTS	Traitement de brève durée sous surveillance directe
DSP	Document de stratégie pays
DSR	Document de stratégie régionale
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EAC	East African Community
ECHO	European Community Humanitarian aid Office
ECOFAC	Programme écosystèmes forestiers d'Afrique centrale
EDF	European Development Fund
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EM	État membre (UE)
EPCA	Emergency Post Conflict Assistance
EPI	Enveloppes provisoires d'investissements
FAO	Food and Agriculture Organisation
FED	Fonds européen de développement
FER	Fonds d'entretien routier

FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FOMUC	Force multinationale de la CEMAC
FPP	Facilité de Paix pour l’Afrique
FR	Fonds routier
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GNP	Gross national product
GTC	Groupement des transporteurs centrafricain
ICASEES	Institut centrafricain des statistiques et des études économiques et sociales
IDA	International Development Agency
IDH	Indice de développement humain
IFI	Institutions financières internationales
iQSG	interservice Quality Support Group
JICA	Japanese International Cooperation Agency
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (coopération financière allemande)
LICUS	Low Income Countries Under Stress
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development (lien urgence développement)
MAE	Ministère (français) des affaires étrangères
MEG	Médicaments génériques
MR	Monitoring Report
MST	Maladies sexuellement transmissibles
NEPAD	New Partnership for Africa’s Development
NIP	National Indicative Programme
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OHADA	Organisation pour l’harmonisation en Afrique du droit des affaires
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ON	Ordonnateur national
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONM	Office national du matériel
ONU	Organisation des Nations unies
PAAS	Programmes d’appui à l’ajustement structurel
PACE	Programme d’appui au contrôle des épizooties
PAIRAC	Programme d’appui institutionnel à l’intégration régionale à l’Afrique centrale
PAM	Programme alimentaire mondial
PARCPE	Projet d’appui à la réhabilitation des capacités de planification économique
PARE	Projet d’appui aux réformes économiques
PDRN	Programme de développement de la Région Nord
PEFA	Public Expenditure Framework Assessment
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme Indicatif régional
PME	Petites et moyennes entreprises
PMR	Programme de microréalisations
PNB	Produit national brut
PNDS	Plan national de développement sanitaire
PNLCP	Plan national de lutte contre la pauvreté
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPMR	Programme pluriannuel de microréalisations
PPTTE	Pays pauvres très endettés (initiative)
PST	Programme sectoriel transports
PTF	Partenaires techniques et financiers
PUPC	Programmes d’aide d’urgence post conflit
QE	Question évaluative
RAMICA	Programme de réduction des arriérés multilatéraux et internes en Centrafrique

RCA	République centrafricaine
RFP	Revue fin de parcours
rG	Recommandation générale
RIP	Regional Indicative Programme
RMP	Revue a mi-parcours
ROM	Result-Oriented Monitoring
rS	Recommandation spécifique
SIGFIP	Système intégré de gestion des finances publiques
SOCATRAF	Société centrafricaine de transport fluvial
TdR	Termes de référence
TIPAC	Transit inter-états des pays de l'Afrique centrale
TSA	Tout sauf des armes (initiative)
UCM	Unité de cession du médicament
UE	Union européenne
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine / Syndrome de l'immunodéficience acquise

## Appréciation globale

La stratégie de contribution à la réduction de la pauvreté axée principalement sur le désenclavement routier, et donc l'intégration de la République centrafricaine (RCA) dans l'économie globale, a été maintenue pendant les 7, 8 et 9<sup>ème</sup> FED alors que le pays s'enfonçait dans des crises politico-militaires à répétition sur fond de crise structurelle chronique.

Sur l'ensemble de la période sous revue, les interventions de la CE se sont systématiquement heurtées aux mêmes contraintes, parfaitement identifiées : pénuries de compétences, déficit de structuration de la société civile, atomisation de l'administration, corruption,... L'impact de ces interventions, en fin de période, a été marginal et la pérennité des acquis inexistante.

Face à ces conditions particulièrement difficiles pour faire vivre le partenariat voulu par les Accords de Lomé puis Cotonou, la CE n'a trouvé des pistes de solution qu'à partir du moment où le coup d'Etat de 2003 l'a amené à suspendre sa coopération. La reprise des interventions s'est faite en dégagant des marges de manœuvre dans la programmation initiale pour introduire des appuis ciblés sur le retour à la légitimité démocratique, la gouvernance et la prévention des conflits sociaux (paiement des arriérés de salaires par des aides budgétaires ciblées). Le financement d'opérations militaires de stabilisation (Facilité de Paix pour l'Afrique) a été stratégique pour rétablir les conditions minimales pour envisager une sortie de crise.

La préparation du 10<sup>ème</sup> FED, fortement articulé au DSRP (2007), a été l'occasion pour la CE de s'inscrire enfin dans une démarche d'adaptation aux besoins particuliers de la stabilisation et de la transition vers le développement. Les règles et procédures du FED font que les populations ne commenceront pas à bénéficier de ce changement d'orientation avant au mieux 2010.

Le principal enseignement à retenir de ces dix années de coopération avec la RCA est que la programmation pluriannuelle n'est compatible qu'avec une situation politique stable. Les situations de fragilité remettent en cause la viabilité du déroulement d'une programmation pluriannuelle et requièrent une plus grande flexibilité dans la réponse stratégique communautaire. Il est donc souhaitable que la Commission dispose d'une procédure interne pour reconnaître l'apparition d'une telle situation, sur la base d'une batterie de critères objectifs. Cette reconnaissance imposerait une révision annuelle de la programmation indicative qui pourrait n'être soumise au partenaire que pour avis. Elle permettrait de mobiliser plus rapidement des instruments spécifiques comme l'Instrument de Stabilité.

La CE devrait rapidement être amenée à développer un autre cadre règlementaire plus ciblé sur la conjonction d'une crise structurelle chronique avec des crises politico-militaires, qui est spécifique à l'Afrique centrale : La combinaison des actions de prévention des conflits, de DDR<sup>1</sup>, de LRRD<sup>2</sup> et de RSS<sup>3</sup> reste encore largement de l'ordre de la boîte noire au niveau opérationnel.

*L'équipe d'évaluation tient ici à remercier toutes les personnes qui se sont associées activement à la réalisation de cette mission pour leur disponibilité, leur franchise et leur bonne disposition vis-à-vis de la démarche évaluative, avec une mention particulière pour le personnel de la Délégation à Bangui.*

*Les membres de l'équipe*

*Max Hennion (Chef de mission, expert transport)*

*Sylviane Ménard (Expert santé)*

*Michel Sigaud (Expert gestion des finances publiques)*

*Thomas Ranz (Expert questions transversales)*

*Daniele Teccarelli (Junior expert)*

*Dieter Nill (Backstopping)*

<sup>1</sup> Désarmement, Démobilisation et Réintégration

<sup>2</sup> Linking Relief, Rehabilitation and Development

<sup>3</sup> Réforme des Systèmes de Sécurité



## Résumé

### **Contexte de l'évaluation**

La période couverte par l'évaluation, 1996-2007, a été pour la République centrafricaine (RCA) une période de crises politico-militaires et d'aggravation des situations de pauvreté et de précarité. Elle s'est ainsi inscrite dans la continuité des décennies qui ont suivi l'Indépendance et ont amené la RCA dans une situation de crise structurelle chronique.

La gestion des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles par les dirigeants du pays n'a bénéficié qu'à quelques uns. Il n'y a eu sur la période ni amélioration des indicateurs de développement humain, ni croissance économique durable portée par le secteur privé. Les infrastructures n'ont pas ou peu été développées et leur état a continué à se dégrader.

Le pays est resté essentiellement dépendant des apports d'aide publique au développement, qui se sont progressivement raréfiés avec la multiplication des conflits et crises politico-militaires. L'aide n'a repris qu'à partir de 2005, après les élections qui ont suivi le coup d'Etat de 2003.

La Commission Européenne (CE) s'est donc trouvée face à un grand nombre de défis, avec l'obligation de réagir rapidement et de mettre en place des dispositifs à la fois adaptés aux besoins du pays et cohérents avec les règles communautaires.

Entre 1997 et 2007, elle a mobilisé 128 M€, soit 28 € par habitant. Plus de deux tiers (68%) des décaissements se sont faits pour les appuis macroéconomiques (52,5 M€) et les transports (35,1 M€).

### **Principales conclusions**

Très globalement, le bilan de la période sous revue est positif : l'appui de la Commission a été essentiel pour éviter aux populations de souffrir d'un enlèvement de la crise politique et pour commencer à reconstruire.

Ces effets sont cependant moins liés à la mise en œuvre de la programmation du Fonds Européen de Développement (FED) qu'à des réactions utilisant **des marges de manœuvre** financières au niveau des projets

et des appuis budgétaires pour engager des actions plus ciblées. Une plus grande souplesse aurait dégagé une capacité d'action beaucoup plus importante. **La combinaison des instruments de la Commission a bien fonctionné** (Facilité de Paix pour l'Afrique, ECHO, FED, programmes thématiques), principalement du fait du dynamisme de la Délégation sur place et de la forte **cohérence établie entre les volets politique et opérationnel** et entre les niveaux central et déconcentré de la Commission.

La démarche de programmation du FED s'est avérée inadaptée à une situation où la crise est à la fois structurelle et conjoncturelle. La planification de l'aide au développement sur 5 ans, largement standardisée, a été mise en échec dans tous les secteurs traditionnels des interventions de la Commission. Les blocages ont été particulièrement forts pour les infrastructures routières et la santé.

Ces échecs sont emblématiques des défis à relever pour mettre en œuvre les Accords de Lomé et Cotonou dans les pays en situation de fragilité et a fortiori d'instabilité. La Commission n'a pas disposé d'instruments, de cadres réglementaires et de savoir-faire pour adapter ses interventions à la crise centrafricaine.

### **Une déconnexion par rapport aux besoins en situation de crise**

La programmation des 7, 8 et 9<sup>ème</sup> FED s'est inscrite dans une logique de développement alors que l'instabilité s'aggravait en RCA. La Commission n'a pas anticipé la dégradation de la situation en s'engageant dans la prévention des conflits ou la stabilisation. Ce manque d'anticipation, associé au manque d'adaptabilité des programmes indicatifs, a limité l'impact des interventions de la Commission.

Dans le secteur de la santé, par exemple, la construction-réhabilitation de 44 structures sanitaires en province a été maintenue malgré les troubles. Seulement 40% des prévisions a pu être réalisé, avec difficulté et sans bénéfice durable pour les populations : les structures n'ont pas été équipées et l'Etat n'a pas dégagé les moyens pour en assurer le fonctionnement. L'appui aux infrastructures (incapacité à lancer le chantier de désencla-

vement vers le Cameroun) et à la gestion des ressources naturelles (braconnages par des bandes armées) ont également subi directement le contrecoup des troubles.

L'amélioration de la réponse communautaire aux besoins du pays s'est faite en deux temps : d'abord avec la reprise de la coopération en 2005 suite à la tenue des élections (appuyée par la CE) ; puis grâce à la réorientation introduite avec le 10<sup>ème</sup> FED, dont les projets seront mis en œuvre à partir de 2010. Ces délais sont toutefois trop longs si l'objet central de l'aide communautaire est bien de réduire la pauvreté, et singulièrement les effets des crises sur les plus pauvres.

### ***Une contrainte restée sans solution : la faiblesse des capacités nationales***

Tous les instruments et procédures disponibles de la Commission ont été mobilisés en RCA (Facilité pour la paix, aides budgétaires, procédures accélérées du FED, etc.), en plus des ressources d'ECHO, pour introduire des projets ciblés sur la stabilisation de la crise ou la prévention des conflits. Cependant, cette mobilisation s'est systématiquement heurtée à l'absence d'acteurs non étatiques susceptibles de construire des partenariats sur la durée.

La pénurie de capacités nationales (administration, organisations non-gouvernementales (ONG), petites et moyennes entreprises) a été et reste une contrainte majeure : **les compétences sont rares. Les ONG sont trop souvent le véhicule d'intérêts personnels, tant financiers que politiques.** Il n'y a pas de mobilisation en dehors des financements des bailleurs de fonds. Il existe pourtant un tissu d'associations et de coopératives dans les quartiers des villes et dans les villages.

**L'appropriation des actions financées par la Commission est restée limitée et donc leur durabilité risque d'être faible.** L'absence de perspective de développement et l'inquiétude des populations quant à l'absence de solution politique à la crise pèsent sur la motivation des acteurs locaux.

### ***Des aides budgétaires décisives***

La gestion des finances publiques a été marquée par de sévères perturbations budgétaires liées à l'influence sur les finances publiques de l'instabilité générale, de la situation politique troublée et des tensions dans les pays voisins.

**L'appui budgétaire de la Commission a été décisif pour obtenir la décision en 2007 de réduire de 75% des 790 M€ de dette publique de la RCA dans le cadre de l'initiative pays pauvres très endettés,** grâce à la prise en charge d'une partie des arriérés du pays. Des aides budgétaires ciblées ont apuré à plusieurs reprises les arriérés de salaire des fonctionnaires et les dus aux producteurs de coton, ressource importante pour l'économie. Elles ont permis d'atténuer les effets sociaux de la crise.

L'assistance technique de la Commission (bilatérale comme régionale) a apporté un début d'amélioration de la gestion des finances publiques, même si celle-ci reste encore largement améliorable.

L'ensemble de ces interventions a efficacement **contribué à la stabilisation du cadre macroéconomique**, leur principal objectif, et la condition pour la reprise économique. Après une récession continue de 1997 à 2003, la croissance du PIB réel s'est rétablie et se stabilise à 4% par an depuis 2005.

### ***L'incapacité à améliorer les conditions de transport***

Les interventions de la Commission en faveur des infrastructures de transport ont été pour l'essentiel limitées à l'amélioration des dispositifs institutionnels. **Les principaux chantiers routiers et portuaires prévus n'ont pas pu être mis en œuvre.**

Les acquis institutionnels ont été importants : création du Fonds d'Entretien Routier (financement), restructuration et équipement de l'Office National du Matériel (travaux d'entretien), rééquipement de la SOCATRAF (navigation fluviale). Ces résultats ont permis d'attirer les autres bailleurs de fonds dans un secteur essentiel au développement à long terme de la RCA.

Les principaux chantiers prévus par la Commission n'ont pas pu être réalisés du fait de l'instabilité et de son impact sur les prix des entreprises internationales. Le principal projet de désenclavement devait aménager 170 km de route bitumée. Du fait des retards, de la réaffectation des fonds PIR et du renchérissement des travaux, le projet couvrira au mieux 74 km (dont une « tranche conditionnelle » de 34 km). **L'aide de la Commission n'a donc pas amélioré les débouchés de la production agricole**, sauf sur l'axe Bambari-Bria (200 km) où la route en terre a été réhabilitée. Cette amélioration localisée

risque de n'être que temporaire, faute d'un financement suffisant de l'entretien routier (les ressources du Fonds d'Entretien Routier plafonnent à 1/5ème des besoins).

L'amélioration des routes n'aurait d'ailleurs eu que des effets limités sur le trafic : les barages routiers abusifs et les attaques des « coupeurs de route » restent un obstacle majeur au développement des transports de marchandises et donc des échanges.

### **Un accès toujours très insuffisant aux services de santé**

Les interventions de la Commission dans le secteur de la santé se sont concentrées sur la revitalisation des soins de santé primaire à l'extérieur de la capitale. Elles comportaient aussi un appui pour renforcer le contrôle et la régulation du fonctionnement et de l'approvisionnement de ces structures sanitaires déconcentrées.

La Commission a contribué à réorganiser et à renforcer l'encadrement au niveau du district. Une programmation décentralisée cohérente avec la politique nationale a été développée. La prévention et la prise en charge des maladies a été améliorée : L'appui communautaire a porté à 20% la couverture sanitaire, dans des districts jusque là sans accès aux soins de santé primaire. Par contre, seulement 40% des chantiers de reconstruction ont pu être réceptionnés, ce qui donne la mesure des difficultés rencontrées. D'autres composantes ont été marginalisées, comme l'approvisionnement en médicaments et la constitution d'un Système d'Information Sanitaire.

Le projet Santé 8<sup>ème</sup> FED a préfiguré les orientations retenues pour le 10<sup>ème</sup> FED en contractualisant avec des ONG.

### **Une articulation entre les programmes indicatifs régionaux et bilatéraux restée formelle**

Les stratégies inscrites dans les documents de programmation nationaux et régionaux organisent, sur le principe, de fortes complémentarités. Chaque niveau a été appuyé par la Commission avec une équipe d'assistance technique. **Les deux équipes ont pris parti dans les conflits larvés entre l'administration nationale et l'organisation régionale (CEMAC). Elles ont donc travaillé isolément**, voir de façon antagoniste, particulièrement pour la gestion des finances publiques.

Dans le même temps, certains enjeux fondamentaux, comme le désarmement et la stabilisation, impliquent des interventions mobilisant plusieurs organisations régionales (CEMAC, EAC, COMESA) car les groupes armés passent d'un pays à l'autre et une partie de l'instabilité s'exporte dans les pays voisins.

Il y a donc eu une inadéquation dans la répartition des domaines d'intervention PIN/PIR. Cette inadéquation n'a été, ni corrigée, ni même relevée par la Commission européenne.

### **Des îlots d'efficacité sans durabilité**

La Commission s'est généralement appliquée à créer des îlots d'efficacité relative dans un environnement peu porteur, voir hostile (c'est-à-dire disposé à remettre en question les acquis, notamment institutionnels, de l'aide communautaire).

**L'approche projet elle-même s'étant avérée difficile à mettre en œuvre de manière satisfaisante**, il n'a pas été possible d'engager des approches ou instruments, plus exigeants en termes de capacité institutionnelle ou de mobilisation des acteurs non étatiques (approche sectorielle, par exemple).

Ce n'est qu'avec la programmation du 10<sup>ème</sup> FED (2007) que la Commission a construit une réponse à la crise qui bénéficie à l'ensemble du pays et qui mobilise de manière coordonnée les différents secteurs d'intervention. Même si elle a su réagir dès 2005 en ajustant certaines de ses interventions, la Commission européenne a donc été particulièrement lente.

### **La Facilité de Paix pour l'Afrique**

La combinaison du FED et des autres instruments d'intervention de la Commission, et tout particulièrement l'intervention militaire (FOMUC) financée par la Facilité de Paix pour l'Afrique a accompagné la sortie de crise militaire et politique de la RCA. Elle a été opportune et décisive. Les interventions humanitaires ont bénéficié des financements ECHO. **La Commission a contribué à donner les garanties nécessaires au bon déroulement du processus électoral (2005) de retour à la normale après le coup d'Etat de 2003.** Elle a progressivement sécurisé Bangui puis les villes secondaires les plus exposées aux actions des groupes d'opposition armée.

Le 10<sup>ème</sup> FED s'est donné pour objectif d'accompagner la transition en partant des villes secondaires, ceci en empruntant largement à une logique de transition progressive de l'urgence vers le développement.

Les interventions centrées sur la gestion de la crise en RCA ont produit de bons résultats. **Une stratégie communautaire globale de mise en œuvre de la gestion des crises reste toutefois à construire.**

### ***Une bonne coordination et complémentarité***

Dans la mesure où, pour tous les secteurs, les besoins de la RCA sont très loin d'être couverts, il n'y a pas eu sur la période de problèmes de chevauchement, de redondance ou de double emploi entre les interventions communautaires et celles des autres partenaires au développement.

La Commission a maintenu une coordination efficace avec les Etats membres de l'UE, ainsi qu'avec les institutions financières internationales. Elle a assumé pendant la crise une permanence qui lui a conféré une position de leadership qui a contribué au retour de plusieurs partenaires au développement.

### ***L'absence de valeur ajoutée communautaire***

La Commission a mis à profit son expérience internationale, notamment dans la santé et les transports. Cela n'a cependant pas été un facteur déterminant de réussite des programmes faute de prise en compte de l'expérience communautaire dans les États en situation de fragilité.

Le poids de la Commission, comme premier bailleur de fonds de la RCA, a néanmoins été déterminant pour l'adoption de politiques importantes pour la réduction de la pauvreté et l'ajustement des politiques macro économiques et sectorielles, essentielles pour l'avenir du pays.

### ***Un appui à la transition trop lent à se mettre en place***

La Commission n'a pas mis en œuvre de projets ou de programmes spécifiquement liés à une approche de transition de l'instabilité vers le développement (*Linking Relief, Rehabilitation and Development - LRRD*). Les Documents de Stratégie Pays successifs (8 et 9<sup>ème</sup> FED) se sont largement limités au « *désenclavement intérieur et extérieur* » du pays.

Seuls des ajustements à la marge ont été introduits, notamment pour la prévention des conflits, grâce à la prise de conscience, au sein de la Délégation de ce besoin d'appuyer la transition.

Cette approche a exclu de fait une stratégie plurisectorielle, voire même empêché de donner une place significative à l'approche LRRD. Le 10<sup>ème</sup> FED tend vers une approche plus équilibrée, où la prévention des conflits et la LRRD seront au cœur de la stratégie de la CE.

## ***Principales recommandations***

### ***1. Déroger aux cycles de programmation***

Il est essentiel d'établir une procédure dérogatoire aux cycles de programmation du FED liée à la reconnaissance, en interne à la Commission, de l'entrée d'un pays partenaire en situation d'instabilité. Il serait souhaitable de caractériser la nature et le degré d'instabilité pour ajuster l'aide communautaire.

Une fois la situation d'instabilité reconnue, la programmation devrait faire l'objet d'une révision annuelle sous forme d'addenda au DSP et d'une modification du PIN.

Les procédures accélérées au titre des articles 72 et 73 des accords de Cotonou<sup>4</sup> viendraient conforter dans un second temps la flexibilité de la réponse stratégique, au même titre que le recours à l'Instrument de Stabilité.

Les dérogations aux règles communes d'usage des instruments communautaires (par exemple les aides budgétaires ciblées) devraient être facilitées.

### ***2. Développer et actualiser une stratégie de stabilisation***

La Commission devrait disposer, au moins en interne, d'un document de stratégie qui explicite la vision intégrée de toutes ses modalités d'action (programmes thématiques, PIN, PIR, lignes budgétaires, initiatives politiques et commerciales, ECHO,...) avec un pays en situation de fragilité. Cette stratégie clarifierait

<sup>4</sup> Développés dans le chapitre 6 *Aide humanitaire et aide d'urgence* de l'Accord de Cotonou, les articles 72 et 73 prévoient notamment la mobilisation à titre exceptionnel de crédits alloués au pays dans le cadre du PIN et leur exécution permettant des *interventions rapides souples et efficaces*.

les complémentarités entre les programmes et instruments communautaires de prévention des conflits, d'intervention humanitaire, de stabilisation militaire, de développement et organiserait les transitions des uns vers les autres.

Ce document définirait un cadre global dans lequel tous les services de la Commission devraient s'inscrire. La stratégie pourrait être traduite en plan d'action trisannuel révisé tous les ans et, si besoin, tous les six mois.

Il y a également lieu de créer ou de spécifier une instance chargée de mettre en œuvre la stratégie de sortie de crise de la Commission européenne au niveau national (cellule de crise ?). Elle devrait disposer de l'autorité nécessaire pour coordonner tous les instruments communautaires et les combiner en fonction de l'évolution des besoins du retour au développement.

### **3. Focaliser la stabilisation sur le renforcement des capacités**

L'objectif global de l'approche de la transition vers le développement devrait être le (r)établissement progressif des capacités des acteurs non étatiques et de l'Etat plus que des infrastructures. Les modalités de mise en œuvre de la (re)construction des infrastructures et équipements devraient traduire cette priorité, si nécessaire au prix d'une moindre efficacité des composantes travaux des projets.

La Commission devrait systématiquement mobiliser des ONG internationales de développement (ou de LRRD, plus rares) pour (re)construire la capacité d'action des acteurs non étatiques, ce pour quoi les ONG humanitaires se sont révélées inadaptées.

### **4. Mettre en œuvre une approche intégrée et pragmatique**

L'intervention de la Commission en faveur des villes secondaires (« pôles de développement ») appuyées par le 10<sup>ème</sup> FED doit donner la priorité à celles qui sont les plus porteuses, pour avoir rapidement un effet de démonstration. Les programmes locaux devront être modulés pour s'adapter aux spécificités de chaque contexte.

Une approche intégrée et des volumes d'interventions importants sont des conditions incontournables, dans la situation des centres secondaires en RCA, pour faire émerger et maintenir un redémarrage des

économies locales et une amélioration significative des conditions de vie.

L'appui aux échelons déconcentrés chargés des finances publiques par des aides budgétaires affectées directement à ce niveau, contribuerait au redémarrage des services publics (santé, éducation, agriculture, police, administration des finances). Il permettrait de ne pas rester dépendant de l'amélioration de la gestion centrale des finances publiques et de la paye, envisageable seulement sur le moyen terme.

#### **Méthode**

*Les réponses aux questions évaluatives et les recommandations qui suivent sont issues d'un travail documentaire (avril - juillet 2008) et d'une mission de terrain en RCA (septembre 2008) qui ont couvert un échantillon de projets représentant 70% des décaissements sur la période d'évaluation. Une centaine d'entretiens ont été réalisés ainsi que des focus groups (à Bangassou).*

*La démarche se base sur l'analyse de la stratégie de réponse de la CE entre 1996 et 2007. La réponse aux 10 questions évaluatives vise à mesurer les résultats de la coopération communautaire et la contribution de la Commission aux évolutions globale et sectorielle de la période.*

*La validité du cheminement et des résultats a été vérifiée par le Groupe de référence de la CE et la gestionnaire de l'évaluation à l'Unité d'Evaluation à chacune des étapes.*

*Le présent rapport a fait l'objet d'une restitution à Bangui (janvier 2009) dont les apports ont été intégrés dans le présent rapport final.*

## Executive Summary



### ***Context of the evaluation***

The period covered by the evaluation, 1996-2007, was a time of political-military crises and worsening poverty and insecurity for the Central African Republic. This continued the trend which started immediately after Independence and which led the Central African Republic into a situation of chronic structural crisis.

The management of the revenues from the exploitation of the local natural resources by the country's leaders only benefited the very few. Over the reporting period the human development indicators worsened, and no sustainable economic growth was generated by the private sector. Hardly any new infrastructures were developed, and those that existed continuously deteriorated.

The country remained almost fully dependent on Official Development Assistance (ODA) flows, which have gradually become scarcer with the increase in military conflicts and political crises. Systematic ODA flows were not reinstated until 2005 in the wake of the elections that followed the coup d'état of 2003.

For years the European Commission was therefore faced with a large number of challenges, with an obligation to react rapidly and put in place responses both adapted to the country's needs and consistent with Community rules.

Between 1997 and 2007, the Commission mobilised €128m - that is €28 per inhabitant. More than two-thirds (68%) of disbursements were for macroeconomic support (€52.5m) and transport (€35.1m).



### ***Main conclusions***

Globally, the outcomes of the Commission's assistance have been positive: its support was essential for avoidance of widespread suffering as a result of the stalemate in the political crisis. It was also instrumental in starting reconstruction.

However, most of these outcomes have been linked less to implementation of European Development Fund (EDF) programming than to the use made of the financial **leeway**, at the level of projects and budgetary assis-

tance, for adopting more targeted interventions. Greater flexibility would have provided much greater latitude for action.

The **combination of the Commission's various instruments worked well** (African Peace Facility, ECHO, EDF, thematic programmes), primarily owing on one hand to the dynamism of the Delegation and, on the other hand, to the **strong coherence established between the political and operational branches of the Commission**, reinforced by shared views at central and decentralised levels.

The EDF programming procedure proved ill-suited to a structural crisis regularly exacerbated by new troubles. The Commission's five-year programming cycles were not implemented, even in its traditional sectors of intervention such as roads and health. Programming proved to be too standardised and routine in nature.

These setbacks typify the challenges to be met in implementing the Lomé Convention and the Cotonou Agreement in countries in a fragile and *a fortiori* unstable situation. The Commission has had neither the appropriate instruments nor the regulatory frameworks and know-how to enable it to adapt its interventions to the Central African Republic crisis.

### ***A failure to address actual needs in a crisis situation***

The programming of EDFs 7-9 fitted into a development-based rationale, whereas instability was worsening in the Central African Republic. The Commission did not anticipate a deterioration of the situation by becoming massively involved in conflict prevention and stabilisation. This lack of anticipation, combined with a lack of flexibility in the implementation of indicative programmes, limited the outcomes of the Commission's interventions.

In the health sector, for example, the construction or rehabilitation of 44 healthcare structures in the provinces was continued in spite of the growing disorders. It was only possible to achieve 40% of objectives, and then only with difficulty and without lasting benefit to the population: the structures were not properly equipped and the government failed to ensure that they operated ade-



quately. In the infrastructure sector, it was impossible to start the upgrading project for the trunk road to Cameroon. The management of natural resources also suffered directly from poaching by armed groups.

Improvements in the Community response to the country's needs occurred in two stages: first with the resumption of full cooperation in 2005 following the elections (supported by the European Commission); and thereafter through the programmatic reorientation introduced with EDF10, projects being due for implementation only from 2010 onwards. Such a reaction time, however, is far too long if the major objective of the Commission is to reduce poverty, and especially reduce the impact of crises on the poorest.

***A continuing constraint without a solution: the weakness of national capacities***

For the purpose of launching projects targeted on stabilisation of the crisis and conflict prevention, all the instruments and procedures available to the Commission have been used in the Central African Republic (African Peace Facility, budget support, accelerated procedures of the EDF, etc., in addition to the resources of ECHO). However, this mobilisation systematically ran up against the absence of Non-State Actors capable of building long-lasting partnerships.

The shortage of national capacities (variously administration, non-governmental organisations (NGOs), small and medium-sized enterprises) was and remains a major constraint. **Skills are rare, and NGOs are too often vehicles for personal interests, both financial and political.** There is no mobilisation aside from donor financing. Nonetheless, there is everywhere a fabric of neighbourhood-based associations.

**The ownership of interventions financed by the Commission has overall remained limited and therefore there is a risk of poor sustainability.** The absence of development prospects and the anxiety of the population about the lack of a political solution to the crisis have adversely affected the motivation of the local actors.

***Decisive budget support***

The management of public finances has been marked by severe budget disturbances due to the impact on the public finances of the general instability, of the troubled political

situation, and of tensions in neighbouring countries.

**The Commission's budget support proved a decisive factor in the 2007 decision, under the Highly Indebted Poor Country Initiative, to allow a 75% reduction in the €790m public debt of the Central African Republic,** thanks to an underwriting of part of the country's arrears. Targeted budget support allowed payment of months of government arrears to public servants and to producers of cotton, a major economic resource. It made it possible to lessen the social effects of the crisis.

Bilateral as well as regional technical assistance from the Commission has started to generate improvements in public finance management, even though further major improvements are still needed.

All these interventions have effectively contributed to **stabilisation of the macroeconomic framework**, the primary objective and the precondition for economic recovery. After a continuous recession from 1997 to 2003, GNP growth recovered and has stabilised at 4% per year since 2005.

***The inability to improve transport conditions***

The outcomes of the Commission's interventions in the transport sector were mostly restricted to improving the institutional framework. Although **it was not possible to implement the main trunk road and inland port works planned**, there was significant institutional progress: creation of the Fonds d'Entretien Routier (Road Maintenance Fund), restructuring and equipping of the Office National du Matériel (maintenance programmes), and re-equipment of the SOCA-TRAF (river navigation). These results made it possible to attract other donors in a sector essential to the long-term development of the Central African Republic.

The main road projects planned by the Commission could not be carried out owing to the instability and its impact on the prices charged by international companies. The principal project, intended to develop 170 km of asphalt road along the regional corridor towards Douala, will cover at best 74 km (including a provisional section of 34 km) owing to delays, reassignment of the Commission's regional funds, and increases in the cost of the works. **Commission assistance has therefore not improved market access for**

**agricultural products**, except on the Bambari-Bria trunk road (200 km) where the gravel road was rehabilitated. There is a risk that even this localised improvement will only be temporary for lack of sufficient financing for road maintenance (the resources of the Road Maintenance Fund are limited to 20% of the need).

In any event, the road improvements would have had only limited effects on the traffic: roadblocks and highway robbery remain a major obstacle to development of goods transport and therefore of trade.

### ***Access to healthcare services still very insufficient***

The Commission's interventions in the health sector concentrated on revitalising primary healthcare outside Bangui, the capital. They also included support for strengthening the monitoring and regulation of the operation and the supply of these decentralised care structures.

The Commission contributed to reorganising and strengthening supervision at district level. Decentralised programming consistent with national policy was developed. Prevention and coverage of illnesses were improved: the Commission's support brought health coverage to 20% in districts that until then were without access to primary healthcare. On the other hand, it was only possible to approve 40% of the reconstruction work sites, which highlights the difficulties encountered. Other components such as drug supply and establishment of a Health Information System were marginalised.

The EDF8 Health Project anticipated the orientations given for EDF10 by using formal contracts with NGOs.

### ***Linking between regional and bilateral indicative programmes remains formal***

In principle, the strategies laid out in the national and regional programming documents are based on strong complementarities. Each level was supported by the Commission with a technical assistance team. **In practice, the two teams took sides in the latent conflicts between the national administration and CEMAC, the regional organisation. In consequence, they worked in isolation from each other**, even confrontationally, especially in respect of public finance management.

At the same time, certain fundamental priorities, such as disarmament and stabilisation, involved interventions mobilising several regional organisations (CEMAC, EAC, COMESA), since the armed groups went from one country to another, thereby exporting part of the instability to neighbouring countries.

There were therefore mismatches in the areas of NIP/RIP intervention, which were neither corrected nor even noted by the European Commission.

### ***Islands of effectiveness without sustainability***

The Commission has generally taken care to create islands of relative effectiveness in an unsupportive or even hostile environment (that is, liable to put the outcomes of the Commission's interventions at risk, especially on the institutional side).

**Since the project approach itself proved difficult to implement in a satisfactory way**, it was not possible to use those approaches or instruments that were more demanding in terms of institutional capacity or of mobilisation of Non-State Actors (a sectoral approach, for example).

It was only with the programming of EDF10 (2007) that the Commission elaborated a response to the crisis likely to benefit the country as a whole and coordinate the different intervention sectors. Notwithstanding that from 2005 it reacted by modifying some of its interventions, the Commission has thus been a slow learner.

### ***The African Peace Facility***

The combination of the EDF and other instruments of the Commission, and most especially military intervention (FOMUC) financed by the African Peace Facility, helped bring the Central African Republic out of its military and political crisis. It was timely and decisive. The humanitarian interventions benefited from ECHO financing. **The Commission contributed by giving the necessary guarantees for the correct running of the electoral process (2005) as part of the return to normal following the coup d'état of 2003.** It gradually made secure first Bangui, and then the secondary cities most exposed to the activities of the armed opposition groups.

The EDF10 objective is to assist in the transition process, starting with the secondary cit-



ies, broadly following the LRRD approach of Linking Relief, Rehabilitation and Development.

The interventions targeted on managing the Central African Republic's crisis produced good results. **An overall Commission strategy for crisis management remains to be devised, however.**

### ***Good coordination and complementarity***

Since in all sectors the needs of the Central African Republic are very far from being covered, no overlapping, redundancy or conflicts have arisen between the Commission's interventions and those of other development partners.

The Commission maintained effective coordination with the Member States as well as with the international financial institutions. During the crisis it assumed a permanent presence, which gave it a leadership position that in turn contributed to the return of several development partners.

### ***The absence of Community value added***

The Commission made the most of its international experience, especially in health and transport. However, this was not a key success factor, as its specific experience with States in fragile situations has not been taken into account.

The weight of the Commission, as the principal donor to the Central African Republic, has nonetheless been a determining factor in the adoption of policies crucial to reduction of poverty and in the adjustment of macroeconomic and sector policies essential to the country's future.

### ***Transition support established too slowly***

The Commission did not implement projects or programmes specifically linked to a transitional approach from instability to development (Linking Relief, Rehabilitation and Development - LRRD). The successive Country Strategy Documents (EDFs 8-9) were largely limited to "*improvement of internal and external communications*" of the country.

Only marginal adjustments to ongoing projects and programmes (especially in respect of conflict prevention) could be made once the Delegation understood the need to support the transition.

This approach in practice ruled out a multi-sectoral strategy, and even precluded a sig-

nificant role for the LRRD approach. EDF10 leans toward a more balanced approach in which conflict prevention and LRRD are at the heart of the European Commission's strategy.



## ***Main recommendations***

### ***1. Derogating from programming cycles***

It is essential to establish a procedure for derogation from the EDF's programming cycles following recognition by the Commission that a partner country has entered a phase of instability. It is also desirable to characterise the precise nature and degree of the instability so as to facilitate fine-tuning of adjustments to the Community's assistance programme.

Once an unstable situation has been acknowledged, a first step should be to introduce an annual review of the CSP, the revised strategy being stated in the form of addenda to the CSP, along with a related revision of the NIP.

As a second step, the accelerated procedures applying under articles 72 and 73 of the Cotonou Agreement<sup>5</sup> should be applied as well as the Instrument for Stability to increase the flexibility of the strategic response.

Derogations from the standard rules for use of Commission's instruments (for example targeted budget support) should also be facilitated.

### ***2. Developing and updating a stabilisation strategy***

The Commission should have available, at least internally, a strategy paper which sets out clearly the integrated rationale for all its aid modalities (thematic programmes, NIP, RIP, budget lines, political and commercial initiatives, ECHO, etc.) applicable to a country in a fragile situation. This strategy would clarify the complementarities between the Commission's programmes and instruments for conflict prevention, humanitarian intervention, military stabilisation and development. It would facilitate the transition from one phase to the next.

<sup>5</sup> Developed in Chapter 6 *Humanitarian and emergency assistance* of the Cotonou Agreement, articles 72 and 73 stipulate in particular the exceptional mobilisation of credit allocated to the country within the framework of the NIP, and execution allowing *flexible and effective mechanisms*.

This strategy paper would define an overall framework into which all the Services of the Commission would have to fit. The strategy could be translated into a triennial action plan revised every year, or if need be every six months.

There is also a need to create or specify an authority charged with implementing the European Commission's crisis exit strategy at national level (a dedicated crisis unit?). It would need the necessary powers to coordinate all the Commission's instruments and combine their application, depending on the changing needs as the return to development proceeds.

### **3. Focusing stabilisation on capacity strengthening**

The overall objective of the transition to development approach should be the gradual restoration of the capacities of Non-State Actors and the State even more than of the infrastructures. The procedures for implementing the (re)construction of the infrastructures and equipment should address this priority, even if necessary at the price of reduced effectiveness of the works component of the projects.

The Commission should systematically mobilise the international development NGOs (or NGOs specialised in LRRD, which are more scarce) to (re)build the capacity of the Non-State Actors for action, the humanitarian NGOs having turned out to be inadequate in this regard.

### **4. Implementing an integrated and pragmatic approach**

The Commission's intervention under EDF10 for the benefit of secondary cities ("centres for development") should give priority to those that are the most promising for growth, so as to achieve a quick demonstration effect. The local programmes will have to be adapted to the specific features of each context.

In the current situation of the secondary centres in the Central African Republic, an integrated approach and significant intervention levels are the unavoidable preconditions for bringing about a sustainable re-launch of the local economies and a significant improvement in living conditions.

Support for the decentralised levels responsible for public finances, under the budget support allocated directly to those levels,

would contribute to restoration of the public services (health, agriculture, education, police and administration of finances). It would make it possible not to remain dependent on an improvement in *central* management of public finances and pay, which can be envisaged only over the medium term.

#### **Method**

*The answers to the Evaluation Questions and the recommendations that follow from those answers stem from a desk study (April - July 2008) and a field mission in the Central African Republic (September 2008) which covered a sample of projects representing 70% of disbursements under the evaluation period. One hundred interviews were carried out, and focus groups were convened (in Bangassou).*

*The procedure is based on an analysis of the European Commission's response strategy between 1996 and 2007. The answers to the ten Evaluation Questions aim at measuring the results of Community co-operation and the Commission's contribution to the overall and sectoral developments over that period.*

*Progress in general, and the validity of the observed results, were monitored and verified at each stage by the Reference Group of the European Commission and by the evaluation manager in the Evaluation Unit.*

*The present report was subject to a presentation during a feedback seminar in Bangui (January 2009), contributions from which were integrated into this final report.*

# 1 Introduction

L'évaluation systématique et régulière de ses programmes de dépenses est une priorité de la Commission européenne (CE), en vue de rendre compte de la gestion des fonds alloués et de promouvoir une culture d'apprentissage de l'expérience dans toute l'organisation. L'accent mis sur l'impact, particulièrement dans le cadre des programmes des différentes Directions Générales de la CE s'inscrit dans un contexte de concentration croissante de l'aide extérieure et de généralisation des approches orientées vers les résultats.

Les termes de référence (TdR) de la présente évaluation sont joints en **annexe 1**.

## 1.1 Objectifs et champ de l'évaluation

Les principaux objectifs de l'évaluation sont de :

- fournir aux services concernés de la CE ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de la Commission avec la RCA ;
- tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la CE.

Le *champ temporel* de la présente évaluation est la période 1996-2007, soit la programmation et la mise en œuvre des 8 et 9<sup>ème</sup> FED. La logique d'intervention du 10<sup>ème</sup> FED n'est analysée que pour mettre en perspective les résultats de l'évaluation en termes de conclusions et de recommandations.

La stratégie pays de la CE en RCA est constituée d'un *ensemble d'interventions* dans divers domaines, particulièrement les secteurs de concentration. Les termes de référence (Cf. annexe 1) spécifient le *champ thématique* de la présente évaluation, c'est-à-dire les domaines, secteurs et aspects transversaux de coopération à couvrir<sup>6</sup>. L'évaluation ne porte pas sur des programmes spécifiques, mais sur l'analyse de la pertinence, la cohérence et la complémentarité des interventions *de la stratégie pays de la CE*, ainsi que sur la correspondance entre programmation et mise en œuvre de la coopération. L'analyse met l'accent sur l'efficacité, l'efficience et l'impact des interventions, et les impacts/effets attendus de la coopération passée (et en cours sur le cycle de programmation actuel, 2007-2013).

Le contexte national (et régional) particulier de la RCA nécessite d'intégrer dans la démarche d'analyse la dimension LRRD - transition entre la situation post-conflit et le développement, ou « *Linking Relief, Rehabilitation and Development* », même si celle-ci n'est pas mentionnée explicitement dans les documents de programmation du 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> FED (elle apparaît en filigrane dans le DSP du 10<sup>ème</sup> FED). L'utilisation de l'enveloppe B avec l'aide d'urgence de la DG ECHO<sup>7</sup>, les opérations de maintien de la paix et les actions de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ne font partie du champ de cette évaluation.

Dans le contexte de la mondialisation, la stratégie de coopération CE - RCA ne peut être valablement évaluée qu'en tenant compte du contexte régional et mondial dans lequel se situe le pays, et des progrès enregistrés par la RCA, avec l'appui de la CE et d'autres partenaires techniques et financiers (PTF), en matière d'intégration régionale et d'insertion dans l'économie et la société mondiale. La dimension régionale est un objet spécifique de la présente évaluation dans la mesure où elle constitue un enjeu stratégique à la fois pour le développement de la RCA et pour la cohérence de la coopération de la CE.

<sup>6</sup> Les domaines de coopération : l'aide budgétaire, les secteurs des Transports et de la Santé, le programme de microréalisations et les financements sur lignes budgétaires en relation avec la place de la société civile. Les questions transversales les plus importantes pour la RCA et plus particulièrement : l'environnement, les questions de genre, les droits de l'homme et la prévention des conflits.

<sup>7</sup> Entre 2000 et 2007 l'Office d'Aide Humanitaire de la CE a pris des décisions de financement sur 6,47 M€ dont 5,47M€ proviennent de l'enveloppe B du PIN du 9<sup>ème</sup> FED. ECHO a aussi financé des actions pour 4 M€ sur le budget Aide Alimentaire 2007.

## 1.2 Contexte de la réponse stratégique

L'assistance communautaire à la RCA a fait face à un double défi : le pays est à la fois considéré comme un État « *en situation fragile* » et un des pays ayant le plus faible niveau de développement humain : environ 70% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Plus de trois pauvres sur quatre vivent en milieu rural et dépendent pour leur survie de la production agricole. Les infrastructures économiques de base (routes, voies fluviales, ports, aéroports, équipements énergétiques) et les infrastructures sociales de base (établissements d'enseignement, de soins de santé, de fourniture d'eau potable et ouvrages d'assainissement) sont délabrées. Le sous-investissement et le déficit d'entretien et/ou de budget de fonctionnement ont été chroniques sur l'ensemble de la période.

Le Rapport Mondial sur le Développement Humain publié par le PNUD en 2007 montre que l'indice de développement humain (IDH) est de 0,353 en 2004 pour la RCA qui occupe le 171<sup>ème</sup> rang sur 177 pays. La RCA fait partie des rares pays du monde où cet indicateur a connu une baisse pendant les dix dernières années (-8,8% entre 1995 et 2003). La même dégradation se retrouve pour la pauvreté, la scolarisation, la mortalité infantile-juvénile, la mortalité maternelle, l'espérance de vie.

## 1.3 Finalité de l'évaluation

Trois des dix questions d'évaluation arrêtées avec le Groupe de référence couvrent les hypothèses fondatrices de l'impact global attendu de la réponse stratégique sur la période : l'intervention principalement en faveur du désenclavement par la route (secteur de concentration des 8 et 9<sup>ème</sup> FED) a produit du développement économique qui a contribué à la réduction de la pauvreté. Est-ce que les actions également associées à cette relance économique (intégration régionale, appuis macroéconomiques) ont contribué au développement. Les questions évaluatives directement associées à cette discussion sont les Questions évaluatives (QE) 1, 2 et 3.

Les QE 4 sur la santé et QE 9 sur l'environnement, le genre et le VIH/SIDA (en tant que priorités transversales) complètent ces premières réponses en élargissant l'analyse à la réduction de la pauvreté, telle qu'elle se dégage de l'analyse de la logique d'intervention communautaire.

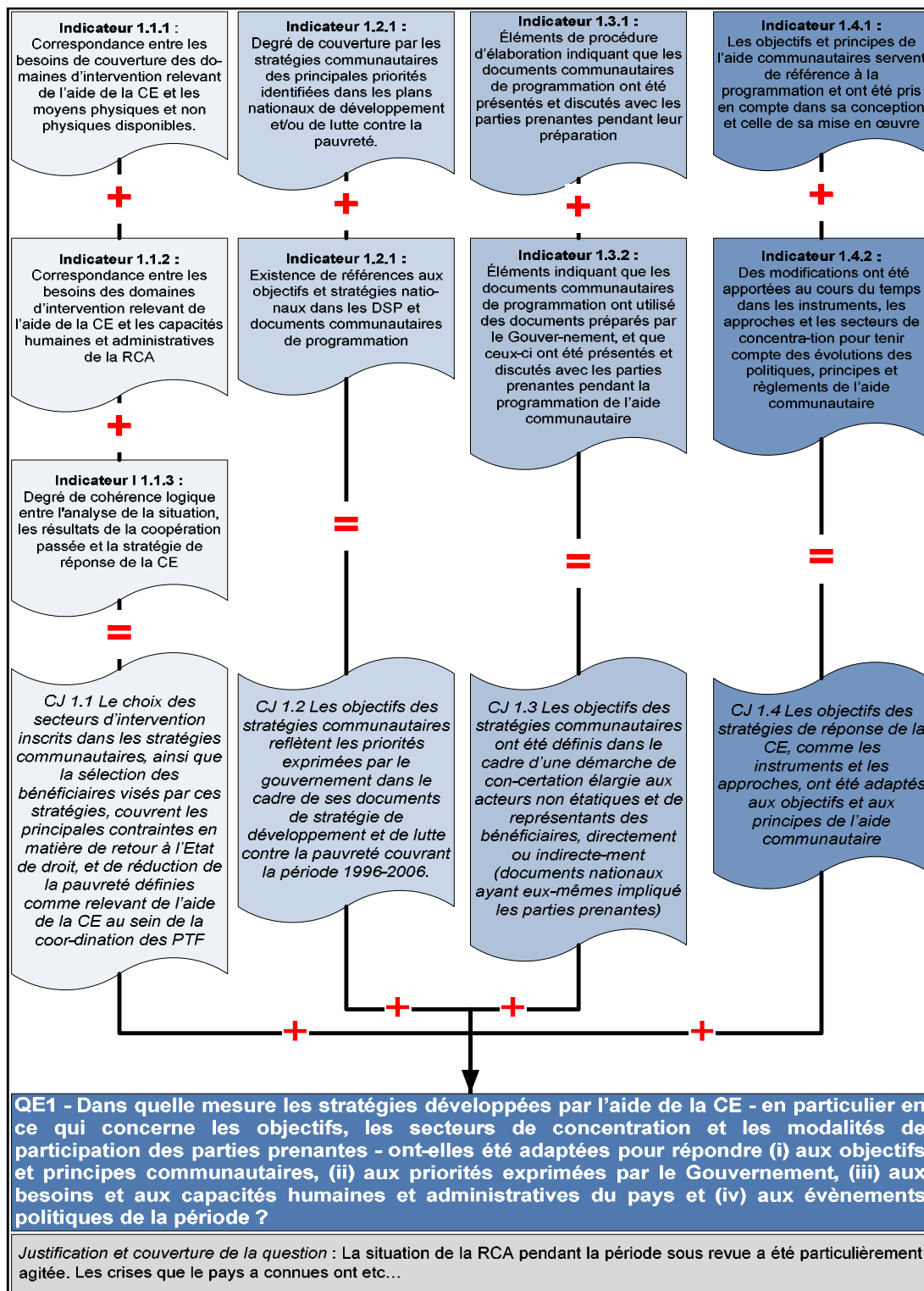
Les dimensions de prise en compte par la CE de l'insécurité, des troubles politico-militaires, de stabilisation et de transition sont principalement analysées par les QE 7 (articulation de l'aide aux opérations financées par la Facilité de Paix pour l'Afrique) et 10 (intégration à temps de la transition entre l'aide humanitaire et l'aide au développement). Elles ont été analysées de manière sous-jacente par toutes les QE et constituent un fil rouge de l'évaluation, incontournable dans ce contexte.

Les autres questions d'évaluation analysent les critères et points clé d'évaluation inhérents à la grille d'analyse du CAD et de la CE tels que l'efficacité, la valeur ajoutée, la coordination-complémentarité, etc. Ces analyses ont été rattachées, dans la mesure du possible, à celles qui sont évoquées ci-dessus. Elles alimentent donc directement les conclusions du rapport.

La complexité du contexte des interventions communautaires et l'ampleur des dynamiques analysées pendant cette évaluation aboutissent à des conclusions de portée générale qui utilisent tous les compartiments évalués.

## 2 Méthode d'évaluation

La chaîne de causalité mobilisée par chacune des questions évaluatives a été arrêtée lors de la phase de démarrage et validée par le Groupe de référence. Elle a été développée (type d'information recherchée, modalités de collecte des informations, etc.) dans le rapport de démarrage. A titre d'exemple, le schéma logique de la réponse à la question d'évaluation n°1 (pertinence) est repris ci-après.



## 2.1 Les critères de jugement et les indicateurs

Pour servir la finalité de l'évaluation (Cf. ci-dessus), la trame logique permettant de répondre de manière argumentée aux questions évaluatives a été arrêtée avec le Groupe de référence (aboutissement de la phase de lancement). Cette grille d'analyse est présentée sommairement ci-après<sup>8</sup>. Une présentation plus détaillée en termes de méthodologie et de contenu est consultable dans la matrice d'information en annexe 3.

**QE1 - Dans quelle mesure les stratégies développées par l'aide de la CE - en particulier en ce qui concerne les objectifs, les secteurs de concentration et les modalités de participation des parties prenantes - ont-elles été adaptées pour répondre (i) aux objectifs et principes communautaires, (ii) aux priorités exprimées par le Gouvernement, (iii) aux besoins et aux capacités humaines et administratives du pays et (iv) aux événements politiques de la période ?**

CJ 1.1 : Le choix des secteurs d'intervention inscrits dans les stratégies communautaires, ainsi que la sélection des bénéficiaires visés par ces stratégies, couvrent les principales contraintes en matière de retour à l'Etat de droit, et de réduction de la pauvreté définies comme relevant de l'aide de la CE au sein de la coordination des PTF.

- I 1.1.1 Correspondance entre les besoins de couverture des domaines d'intervention relevant de l'aide de la CE et les moyens physiques et non physiques disponibles
- I 1.1.2 Correspondance entre les besoins des domaines d'intervention relevant de l'aide de la CE et les capacités humaines et administratives de la RCA
- I 1.1.3 Degré de cohérence logique entre l'analyse de la situation, les résultats de la coopération passée et la stratégie de réponse de la CE
- I 1.1.4 Degré de pertinence interne des documents de programmation de l'aide de la CE : respect des liens de causalité, exhaustivité de la stratégie de réponse, présentation d'alternatives
- I 1.1.5 Degré de fiabilité et de vraisemblance des analyses portées par les documents de programmation de la CE
- I 1.1.6 Degré de couverture des besoins des bénéficiaires par les stratégies de réponse de la CE, des États membres et des autres bailleurs de fonds
- I 1.1.7 Existence et qualité des ressources et matériaux (statistiques, études) utilisés lors du processus d'identification des stratégies et degré de prise en compte de ces ressources et matériaux dans les documents de programmation
- I 1.1.8 Éléments indiquant que la programmation des stratégies repose sur une analyse concertée de la contribution à la réduction de la pauvreté des interventions à mettre en œuvre

CJ 1.2 : Les objectifs des stratégies communautaires reflètent les priorités exprimées par le gouvernement dans le cadre de ses documents de stratégie de développement et de lutte contre la pauvreté couvrant la période 1996-2006.

- I 1.2.1 Degré de couverture par les stratégies communautaires des principales priorités identifiées dans les plans nationaux de développement et/ou de lutte contre la pauvreté
- I 1.2.1 Existence de références aux objectifs et stratégies nationaux dans les DSP et documents communautaires de programmation

CJ 1.3 : Les objectifs des stratégies communautaires ont été définis dans le cadre d'une démarche de concertation élargie aux acteurs non étatiques et de représentants des bénéficiaires, directement ou indirectement (documents nationaux ayant eux-mêmes impliqué les parties prenantes).

- I 1.3.1 Éléments de procédure d'élaboration indiquant que les documents communautaires de programmation ont été présentés et discutés avec les parties prenantes pendant leur préparation
- I 1.3.2 Éléments indiquant que les documents communautaires de programmation ont utilisé des documents préparés par le Gouvernement, et que ceux-ci ont été présentés et discutés avec les parties prenantes pendant la programmation de l'aide communautaire

CJ 1.4 : Les objectifs des stratégies de réponse de la CE, comme les instruments et les approches, sont en ligne avec les objectifs et les principes de l'aide communautaire et ont été éventuellement modifiés pour renforcer ou préserver cette liaison.

- I 1.4.1 Les objectifs et principes de l'aide communautaires servent de référence à la programmation et ont été pris en compte dans sa conception et celle de sa mise en œuvre.
- I 1.4.2 Des modifications ont été apportées au cours du temps dans les instruments, les approches et les secteurs de concentration pour tenir compte des évolutions des politiques, principes et règlements de l'aide communautaire.

<sup>8</sup> Conformément au plan-type du rapport final préconisé par le site de l'Unité d'évaluation.

CJ 1.5 : Les stratégies de réponse de la CE, comme les instruments et les approches, ont été modifiées lorsque la crise structurelle a fait place à des conflits, au coup d'État ou à la transition vers le développement pour tenir compte des situations de fait et contribuer au retour à des situations plus favorables aux objectifs et aux principes de l'aide communautaire.

- I 1.5.1 La programmation et l'identification des projets a pris en compte explicitement et de manière opérationnelle la prévention de la crise.
- I 1.5.2 La programmation et l'identification des projets a pris en compte explicitement et de manière opérationnelle la crise dans la perspective de son dénouement.
- I 1.5.3 La programmation et l'identification des projets a pris en compte explicitement et de manière opérationnelle la sortie de crise et la transition vers le développement.

## **QE2 - Dans quelle mesure les interventions de la Commission en matière d'appui macroéconomique ont-elles contribué à une meilleure gestion des finances publiques, à favoriser la stabilité macroéconomique et la réduction de la pauvreté ?**

CJ 2.1 : Les interventions en matière d'appui macroéconomique de la CE ont contribué à l'amélioration de la gestion des finances publiques.

- I 2.1.1 Transparence (amélioration des modalités de contrôle du processus budgétaire), évolution vers un budget sain et équilibré
- I 2.1.2 Engagements pris par le gouvernement vis-à-vis de la CE et de la communauté des PTF respectés

CJ 2.2 : L'intervention de la CE a contribué à l'amélioration de la stabilité macroéconomique.

- I 2.2.1 Évolution des principaux indicateurs cible macroéconomiques et financiers : taux de croissance du PIB, taux d'inflation, solde positif de la balance courante, déficit extérieur courant et autres indicateurs de performance retenus par le FMI
- I 2.2.2 Progrès enregistrés vers l'atteinte du point de décision de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE)

CJ 2.3 : Impact potentiel sur l'amélioration des services sociaux de base

- I 2.3.1 Le budget de l'État prend en compte les principales priorités (secteurs prioritaires) énoncées dans le DSRP de la RCA.
- I 2.3.2 Évolution des dépenses dans les secteurs sociaux (Ministères de la Santé et de l'Éducation)

## **QE 3 - Dans quelle mesure les interventions de la Commission, dans son rôle de chef de file du secteur des transports, ont-elles permis (i) d'effectivement augmenter la mobilité des marchandises et des personnes en facilitant les échanges intérieurs et l'accès aux ports, (ii) de réduire les prix à la consommation dans les principaux centres urbains et (iii) d'améliorer durablement le système financier et technique d'entretien du réseau prioritaire ?**

CJ 3.1 : Les interventions de la Commission (i) ont amélioré l'état des routes du réseau prioritaire sur les axes internationaux et intérieurs, et de ce fait (ii) diminué les coûts de transport et les temps de parcours.

- I 3.1.1 Évolution du % du réseau en bon état pour le réseau prioritaire
- I 3.1.2 Évolution des temps de parcours (assimilés à l'évolution du coût du transport, donc un des constituants des prix à la consommation)

CJ 3.2 : Les interventions de la Commission ont participé à améliorer le débouché de la production vivrière et à augmenter les échanges locaux, régionaux et internationaux sur le réseau prioritaire, et fait baisser en conséquence les prix à la consommation.

- I 3.2.1 Évolution du trafic sur les liaisons améliorées
- I 3.2.2 Évolution du trafic de marchandises par mode de transport
- I 3.2.3 Évolution des volumes approvisionnant les marchés des principaux centres urbains (en nombre de camions ; alternativement évolution du volume des ventes des grossistes et semi-grossistes)
- I 3.2.4 Évolution du prix des biens de consommation produits localement et importés

CJ 3.3 : Le dispositif institutionnel promu par les interventions de la Commission a augmenté durablement les capacités des acteurs de l'entretien routier et les ressources financières qui lui sont dédiées.

- I 3.3.1 Existence de formations spécialisées sur l'entretien routier, nombre de stagiaires, positions hiérarchiques à l'époque et actuelles
- I 3.3.2 Évolution du taux de couverture des besoins financiers de l'entretien routier courant et périodique par les ressources nationales (usagers, budget)
- I 3.3.3 Fiabilité de la programmation des travaux d'entretien et de renouvellement des infrastructures
- I 3.3.4 Etat de la mise en œuvre par le gouvernement des engagements pris vis-à-vis de la CE et, plus largement, de la communauté internationale
- I 3.3.5 Durée de vie prévisible des infrastructures réhabilitées (qualité des travaux et supervision)

#### **QE4 - Dans quelle mesure les interventions de la Commission ont-elles contribué à améliorer l'état de santé de la population par un renforcement de l'accès aux services de santé et l'amélioration de la qualité des soins ?**

CJ 4.1 : Les interventions de la Commission ont renforcé l'accessibilité des soins de santé primaires.

- I. 4.1.1. Nombre de formations sanitaires réhabilitées et équipées suivant les normes en vigueur, date d'achèvement / prévisions, coût des marchés / prévisions
- I. 4.1.2. L'appui à la programmation des districts sanitaires et à la mise en place de partenariats a-t-il favorisé un processus de programmation pérenne ? Existence de schémas directeurs annuels de développement du district et degré d'internalisation du processus, Nombre d'accords de partenariat signés et degré d'opérationnalité du processus
- I. 4.1.3. Les formations aux activités de soins curatifs, préventifs et à la gestion de l'information ont-elles été utiles ? Nombre de personnes formées, Part des personnes formées affectées à un poste correspondant à la formation reçue, Perception de l'utilité de la formation par le bénéficiaire et les patients
- I. 4.1.4. Les formations des comités de gestion ont-elles eu un impact sur l'amélioration de la gestion des recettes et des médicaments ? Evolution des recettes, des dépenses et des soldes de gestion dans les formations sanitaires concernées. Evolution du nombre de médicaments périmés sur les 10 principaux MEG traceurs et comparaison avec les statistiques régionales ou nationales. Evolution du nombre de ruptures de stock sur les 10 principaux MEG traceurs et comparaison avec les statistiques régionales ou nationales.

CJ 4.2 : Les interventions de la Commission ont contribué à une meilleure prise en charge des maladies.

- I. 4.2.1. Y a-t-il eu amélioration de la sécurité transfusionnelle ? Le CNTS est-il opérationnel ? Coût des matériels achetés pour le CNTS/ montant du budget annuel, Les activités du CNTS ont-elles été améliorées suite aux investissements financés par la CE ?
- I. 4.2.2. Y a-t-il eu amélioration de la prise en charge des maladies de la pauvreté au niveau des formations sanitaires dans les districts ayant bénéficié d'un appui par la Commission ? Evolution du nombre de tests effectués, Evolution du nombre de cas déclarés/test effectués
- I. 4.2.3. La réhabilitation et l'augmentation des capacités de stockage de l'UCM ont-ils permis une meilleure disponibilité des médicaments ? Evolution de la disponibilité des 10 principaux MEG traceurs ; Evolution de la disponibilité des médicaments contre le SIDA et la tuberculose

CJ 4.3 : Les interventions de la Commission ont contribué à renforcer la qualité des soins par un renforcement des capacités de pilotage du développement sanitaire.

- I. 4.3.1. L'appui de la Commission a-t-il favorisé la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé ? La fiabilité du système de recueil et de traitement des informations a-t-elle été améliorée ? La stratégie sanitaire est-elle déclinée en schémas directeurs annuels opérationnels ? La programmation budgétaire a-t-elle été mise en cohérence avec les objectifs du plan ? Le suivi de l'exécution des crédits a-t-il été amélioré ?
- I. 4.3.2. En particulier l'appui de la commission a-t-il contribué à rendre le Système d'information sanitaire plus opérationnel ? La carte sanitaire a-t-elle été finalisée ? Est-elle utilisée ? Date de publication des derniers annuaires sanitaires
- I. 4.3.3. Un plan d'effectifs a-t-il été mis en place ? Le recensement du personnel a-t-il été effectué ? Existe-t-il un programme de développement des ressources humaines qui quantifierait les besoins en personnels en fonction des effectifs actuels du Ministère de la Santé ?
- I. 4.3.4. Les capacités de suivi, évaluation, contrôle ont-elles été renforcées ? Au niveau central, Au niveau du régional, Au niveau du district ?

#### **QE5 - Dans quelle mesure la Commission a utilisé une combinaison d'outils (ressources, instruments financiers, procédures et cadre réglementaires) adaptée à l'atteinte des objectifs stratégiques des différentes périodes, et particulièrement des périodes de crises ?**

CJ 5.1 : La CE a utilisé une variété de combinaison d'outils qui ont évolué avec les besoins du pays.

- I. 5.1.1 Existence d'une variété d'outils utilisés par la CE en RCA
- I. 5.1.2 Existence d'une vision ordonnant les différents outils dans le cadre d'un ou plusieurs objectifs stratégiques
- I. 5.1.3 Existence d'un argumentaire sur les avantages comparatifs des combinaisons possibles en fonction des objectifs stratégiques

CJ 5.2 : Les modifications de combinaison d'outils de la CE ont été suffisamment rapides pour contribuer à répondre aux besoins en période de crise.

- I.5.2.1 Durée entre l'identification des besoins en période de crise et la proposition de mobilisation d'une nouvelle configuration d'outils d'assistance
- I.5.2.2 Durée entre l'accord pour la mobilisation d'une nouvelle configuration ou un nouvel outil et sa mise en place effective sur le terrain

CJ 5.3 : Les combinaisons d'outils adoptés en période de crise ont mobilisé des moyens adaptés aux besoins pris en charge par la CE.

- I.5.3.1 Existence d'une appréciation chiffrée des besoins dans les secteurs retenus pour les interventions de la CE en période de crise ou de sortie de crise
- I.5.3.2 Adéquation des moyens mobilisés par rapport aux besoins, dans les limites définies pour les interventions de la CE



**QE6 - Dans quelle mesure les stratégies et programmes régionaux ont-ils été programmés, préparés et mis en œuvre en recherchant ou non des effets cumulatifs (synergies), en évitant les contradictions et les doubles emplois avec les stratégies communautaires de niveau national (et réciproquement) pour la lutte contre la pauvreté, la gestion des conflits et l'exploitation des ressources naturelles ?**

CJ 6.1 : Les objectifs de la CE dans le cadre de la stratégie de niveau national en matière de développement sont cohérents avec les objectifs de la CE dans la région, si d'autres PTF ne les prennent pas en charge.

- I 6.1.1 Existence d'une analyse dans les documents de stratégie/programmation de la CE des possibles complémentarités, synergies, contradictions et doubles emplois entre les objectifs poursuivis dans le cadre de la stratégie de niveau national de la CE et les objectifs de la CE dans le cadre de programmes régionaux
- I 6.1.2 Dimension des effets des programmes régionaux de la CE sur les effets de sa stratégie de niveau national

CJ 6.2 : Les personnes et les structures de niveau national et régional partagent leurs modalités d'interventions et recherche des effets de levier communs.

- I 6.2.1 Connaissance réciproque des interventions et recherche de synergies au niveau des programmes/projets
- I 6.2.2 Connaissance réciproque des structures d'intervention régionales et nationale et stratégie commune convergente de dialogue avec les autorités

CJ 6.3 : La répartition des domaines d'intervention et des niveaux sont appropriés par rapport aux objectifs globaux et spécifiques de l'assistance communautaire.

- I 6.3.1 Existence de gains potentiels d'efficacité si transfert d'actions sur PIR au PIN
- I 6.3.1 Existence de gains potentiels d'efficacité si transfert d'actions sur PIN au PIR

**QE7 - Dans quelle mesure, la combinaison d'outils communautaires et d'autres instruments horizontaux d'intervention comme la Facilité de Paix pour l'Afrique ou la politique extérieure communautaire dans la région ont accompagné la sortie de crise de la RCA ?**

CJ 7.1 : La CE a mis au service d'une stratégie globale de prévention des conflits, de stabilisation et de transition vers le développement toute la diversité des outils et politiques communautaire disponibles à cette période.

- I 7.1.1 Existence d'une stratégie communautaire globale de prévention des conflits, de stabilisation et de transition vers le développement
- I 7.1.2 Adaptation des outils et politiques communautaires à la finalité d'une stratégie globale de gestion des conflits dans un état fragile comme la RCA
- I 7.1.3 Les outils communautaires utilisés ont été les plus appropriés pour la gestion des conflits dans un état fragile comme la RCA

CJ 7.2 : La CE a mis en synergie ses outils d'intervention en période de crise et ses outils de développement.

- I 7.2.1 Existence d'une définition des synergies recherchées entre les outils de développement et les outils de stabilisation
- I 7.2.2 Existence d'initiatives de la CE pour introduire des dimensions « prévention des conflits » ou LRRD dans ses interventions programmées sur PIN, ses outils horizontaux et ses autres politiques

**QE 8 - Dans quelle mesure, dans un contexte difficile, la qualité de la relation établie par la CE avec les autres partenaires techniques et financiers de la RCA a permis d'améliorer la cohérence et la complémentarité des interventions et une valeur ajoutée communautaire, au sein d'une coordination avec les États membres ?**

CJ 8.1 : L'élaboration des stratégies communautaires a fait l'objet d'une coordination avec les États-membres ; les stratégies ont assuré une plus grande cohérence et une meilleure complémentarité par rapport aux besoins du pays.

- I 8.1.1 Nature des mécanismes de coordination utilisés par la CE dans le processus d'élaboration de ses stratégies de coopération et appréciation de leur efficacité par les représentations des États membres
- I 8.1.2 Existence de références aux interventions des États-membres dans les documents de programmation de la CE et réciproquement
- I 8.1.3 Existence de montages techniques, financiers ou opérationnels conjoint CE / États membres et place dans l'ensemble de la coopération communautaire

CJ 8.2 : Les interventions de la CE sont complémentaires de celles des autres bailleurs de fonds de telle sorte qu'elles répondent mieux à l'ensemble de contraintes et de besoin initialement ciblés.

- I 8.2.1 Les domaines de synergie et de complémentarité entre les bailleurs multilatéraux et la CE couvrent les besoins fondamentaux du pays.

- I 8.2.2 Identification de double emploi, de conflits entre opérations ou de manque de synchronisation entre : (i) les interventions des différents bailleurs et du gouvernement dans les différents secteurs d'intervention visant le développement et (ii) les interventions des différents bailleurs et du gouvernement au sein d'un même secteur

**CJ 8.3 : Les interventions de la CE ont représenté une valeur ajoutée par rapport aux interventions des seuls États-membres présents en RCA.**

- I 8.3.1 Les domaines privilégiés d'avantages comparatifs de la CE tels que l'intégration régionale et une expérience mondiale ont été spécifiquement utiles dans le contexte de la RCA.  
I 8.3.2 Le poids politique ou financier de la CE a été déterminant dans le dialogue politique porté par les États-membres.  
I 8.3.3 La complémentarité des secteurs d'intervention entre la CE et les EM a permis de recouvrir des domaines d'intervention importants pour la RCA et qui ne l'auraient pas été sans l'intervention communautaire.  
I 8.3.4 La neutralité de l'UE en termes de défense d'intérêts privés de ressortissants d'États-membres ou d'héritage politique a permis des avancées identifiables, notamment pendant les périodes de crise.

### **QE9 - Les priorités transversales liées aux aspects environnementaux ont-elles été prises en compte dans la programmation, la préparation et la mise en œuvre des interventions de la Commission ?**

**CJ 9.1 : Tous les projets de la CE ont intégré la dimension environnementale.**

- I 9.1.1 Degré de prise en compte dans les documents de programmation des stratégies pour promouvoir la préservation de l'environnement et les aspects liés au développement durable  
I 9.1.2 Existence de mécanismes spécifiques visant à intégrer la préservation de l'environnement et la prise en compte des aspects liés au développement durable de manière transversale dans les interventions financées par la CE  
I 9.1.3 Existence d'indicateurs de suivi et/ou d'évaluation concernant la préservation de l'environnement et la prise en compte des aspects liés au développement durable dans les projets/programmes financés par la CE  
I 9.1.4 Évolution des indicateurs liés aux questions de préservation de l'environnement et de prise en compte des aspects liés au développement durable  
I 9.1.5 Éléments indiquant la compensation d'impacts négatifs en termes d'environnement et de développement durable dans les interventions de la CE

**CJ 9.2 : Les effets non désirés des projets sectoriels de la CE, et singulièrement les projets de réhabilitation de routes, ont été réduits par des mesures ciblées d'atténuation ou de compensation.**

- I 9.2.1 Existence des études d'impact environnementale et social, y compris les plans de gestion destinés aux entreprises  
I 9.2.2 Existence et effectivité des mécanismes de suivi des plans de gestion de l'environnement lors des travaux de réhabilitation des routes et pistes forestières  
I 9.2.3 Existence d'effets non désirés

**CJ 9.3 : Les interventions de la CE ont limité les effets des perturbations prévisibles liées à la situation politique, à la période de conflit et aux faiblesses des forces de l'ordre et de la justice sur l'environnement.**

- I 9.3.1 Existence de perturbations liées à la situation politique dans le déroulement des projets ou dans l'importance des effets obtenus  
I 9.3.2 Existence d'effets des périodes de conflit sur l'environnement  
I 9.3.3 Existence et importance des modifications apportées aux modalités de mise en œuvre des projets de la CE pour prendre en compte les effets de la situation politique et de la période de conflit  
I 9.3.3 Existence et importance de la mitigation des effets des risques qui ont pesé sur l'environnement du fait de la situation sécuritaire qui peuvent être attribués aux mesures prises par la CE

**CJ 9.4 : Les interventions de la CE ont contribué à améliorer le degré et les modalités de prise en compte de l'environnement par le gouvernement.**

- I 9.4.1 Mise en place effective de mécanismes spécifiques visant à intégrer l'environnement dans les actions de l'administration au-delà des projets explicitement ciblés sur l'environnement (ECOFAC)  
I 9.4.2 Existence d'indicateurs de suivi et/ou d'évaluation concernant la protection de l'environnement et d'un dispositif durable d'actualisation au sein de l'administration

### **QE10 - Dans un contexte d'instabilité chronique, l'approche communautaire, notamment relative à l'État de droit et la bonne gouvernance, a-t-elle intégré de manière anticipée des dimensions de prévention des conflits et de LRRD (« Linking relief, rehabilitation and development ») dans la programmation et la mise en œuvre de ses programmes ?**

**CJ 10.1 : La dimension prévention des conflits et LRRD en RCA a-t-elle fait l'objet d'études ou d'analyses publiées spécifiques de la part de la CE et des autres PTF ?**

- I 10.1.1 Existence d'études préalables spécifiques RCA au sein de la CE ou en association avec la CE  
I 10.1.2 Existence d'une programmation spécifique ou d'un addendum au DSP relatif à ces questions avant/ pendant / après la suspension de la coopération  
I 10.1.3 Existence de projets/programmes spécifiquement liés ou adaptés à une approche prévention du conflit ou LRRD

- I 10.1.4 Existence d'indicateurs de suivi et/ou d'évaluation concernant la LRRD/prévention des conflits dans les projets/programmes financés par la CE
- I 10.1.5 Évolution des indicateurs liés à la prévention des conflits et la LRRD

**CJ 10.2 : Le contenu ou les modalités de mise en œuvre des programmes et projets programmés ont été modifiés pour tenir compte de la situation politique et du résultat des études précitées.**

- I 10.2.1 Existence ou ajout de composantes ou d'une démarche spécifique « prévention des conflits » ou « LRRD » dans les programmes ou projets dans le domaine de la gouvernance
- I 10.2.2 Existence ou ajout de composantes ou d'une démarche spécifique « prévention des conflits » ou « LRRD » dans les programmes ou projets sectoriels transports ou santé
- I 10.2.3 Augmentation des ressources affectées aux projets pour tenir compte de la « prévention des conflits » ou la « LRRD » dans les programmes ou projets programmés

**CJ 10.3 : La CE et les autres PTF ont développé conjointement un cadre d'intervention et de dialogue adapté aux besoins de la situation de crise de la RCA.**

- I 10.3.1 Existence d'une coordination entre PTF engagés dans une stratégie de stabilisation du pays et de prévention des conflits
- I 10.3.2 Existence d'un cadre concerté de « prévention des conflits » ou « LRRD » et d'actions mise en œuvre dans ce cadre
- I 10.3.3 Existence d'un dialogue avec le gouvernement sur la stabilisation, la DDR et la LRRD avec des moyens financiers à la clé proportionnels aux enjeux

La couverture et la correspondance des questions évaluatives avec les critères CAD et les entrées évaluatives propres à la Commission sont présentées dans les tableaux croisés ci-après.

*Tableau 1: Table de correspondance QE / critère CAD*

QE		Pertinence	Efficacité	Effizienz	Impact	Durabilité
1	Stratégie et programmation / pays	<b>X</b>				
2	Finances publiques		<b>X</b>		<b>X</b>	<b>X</b>
3	Transport, infrastructures		<b>X</b>		<b>X</b>	<b>X</b>
4	Santé en milieu rural et planification		<b>X</b>		<b>X</b>	<b>X</b>
5	Effizienz / Etat fragile et crise			<b>X</b>		
6	PIN/PIR					
7	Instruments communautaires					
8	Coordination et valeur ajoutée CE					
9	Transversalité (environnement)					
10	Prévention des conflits et LRRD	<b>X</b>				

*Tableau 2: Table de correspondance avec les critères CE et points-clés*

QE		Critères		Points-clés	
		cohérence (interne)	Valeur ajoutée	"3 C"	Questions transversales
1	Stratégie et programmation / pays				
2	Finances publiques				
3	Transport, infrastructures				
4	Santé en milieu rural et planification				
5	Effizienz / Etat fragile et crise				
6	PIN/PIR	<b>X</b>			
7	Instruments communautaires	<b>X</b>			
8	Coordination et valeur ajoutée CE		<b>X</b>	<b>X</b>	
9	Transversalité (environnement)				<b>X</b>
10	Prévention des conflits et LRRD	<b>X</b>		<b>X</b>	

La visibilité de la CE est un point d'observation transversale qui n'est pas couvert par une question évaluative spécifique.

## 2.2 La démarche évaluative

La démarche évaluative a été développée en 3 phases principales :

1. l'analyse des logiques d'intervention et l'identification des questions évaluatives qui en découlent (ainsi que les critères de jugement et les indicateurs qui constituent la trame logique suivie par les évaluateurs) ;
2. la réponse préliminaire aux questions évaluatives sur la base de la documentation et, sur cette base, la définition des hypothèses ciblées à vérifier pendant la mission sur le terrain ;
3. la collecte des informations auprès des acteurs et des bénéficiaires des interventions de la CE pour aboutir à la réponse argumentée aux questions d'évaluation, aux conclusions et aux recommandations qui se déduisent à la fois des réponses stricto sensu, mais aussi des autres éléments d'information recueillis tout au long de la démarche.

Le contenu de chacune de ces étapes est présenté ci-après.

### 2.2.1 Phase documentaire

La phase documentaire a consisté à collecter les informations disponibles dans la documentation, à faire l'inventaire des projets et à élaborer la méthodologie à appliquer à la phase de terrain. Elle a abouti à une réponse préliminaire aux questions évaluatives.

*Collecte des données* : Les données recueillies proviennent de rapports et bases de données complémentaires de la CE à Bruxelles et à Bangui pendant la mission exploratoire du chef d'équipe en avril 2008 (cf. en Annexe 6 la liste des documents consultés). La majorité des autres documents ont été recueillis sur Internet. La documentation de la CE comporte principalement : les documents de stratégie de coopération (DSP), les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN), les rapports d'évaluation de programmes ou sectorielles et les rapports de suivi du Result-Oriented Monitoring (ROM).

Une série de rendez-vous a été organisée à Bruxelles avec les personnes ressources/membres du Groupe de référence, ainsi qu'avec des responsables pays ou thématique de la DG Dev, AIDCO, Trade et ECHO.

*Inventaire de projets* : L'équipe d'évaluation a établi un inventaire de l'ensemble des projets et programmes de la CE entre 1996 et 2007 en croisant les différentes sources disponibles.

*Méthode d'analyse des données* : La matrice des questions d'évaluation (cf. Annexe 2), critères de jugement et indicateurs associés sert de cadre à la démarche d'évaluation. L'analyse a été conduite de la façon suivante :

- Pour chaque question d'évaluation et chaque critère de jugement, les informations collectées depuis le démarrage du projet (rapports et documents, rapports ROM, entretiens ou analyse de projets spécifiques) ont permis de renseigner les indicateurs ;
- Les informations collectées ont ensuite été synthétisées par rapport à l'indicateur ou au groupe d'indicateurs qu'elles renseignaient ;
- Les synthèses ont été analysées afin de procéder à la confirmation/infirmité des critères de jugement ;
- A partir de la validation ou de l'invalidation des critères de jugement, les évaluateurs ont élaboré la réponse aux questions d'évaluation et identifier les hypothèses qui les fondent et qui doivent faire l'objet d'une vérification sur le terrain.

*Indicateurs* : Ils ont été choisis, dans la mesure du possible, par rapport aux spécificités des programmes et projets mis en œuvre par la CE en RCA. La situation d'instabilité et d'insécurité prévalant particulièrement ces dernières années, la disponibilité et la qualité des informations ont été limitée dans le secteur de la santé principalement, particulièrement dans les zones rurales enclavées.

L'information a été analysée selon des méthodes variables en fonction du type de données à traiter. Dans le cas de données mesurables, les données ont été synthétisées sous forme de tableaux rendant compte de l'évolution des indicateurs durant la période où elles s'avèrent disponibles. Pour les données ayant un caractère plus qualitatif, les évaluateurs se sont efforcés

d'établir un ensemble d'éléments permettant la validation/invalidation des critères de jugement auxquels elles se rapportent, de préciser la portée et les limites de leur interprétation, et les éventuelles mesures requises pour la bonne interprétation des données.

### 2.2.2 Phase de terrain

Dans le cadre de la méthodologie de l'Unité d'Évaluation, il est donné le primat aux informations documentaires sur les données d'enquête de terrain. Ces dernières viennent confirmer ou infirmer des hypothèses formulées pendant la phase documentaire. Cette approche justifie des temps de mission sur le terrain relativement réduits (par rapport à des évaluations de projets).

La collecte d'information pendant la phase de terrain a servi à (i) compléter les informations manquantes qui ont été indiquées dans la matrice d'information sur la base des données de gestion et de suivi, des études et recherches relatives au domaine considéré, des sources statistiques publiées, des rapports d'évaluation et leurs annexes, etc., et (ii) vérifier les hypothèses formulées pendant la phase documentaire.

La collecte d'information a porté sur les grands axes de la logique d'intervention au travers des questions évaluatives, en prenant de la distance méthodologique par rapport à une démarche d'évaluation de projet que les contraintes de temps et le contexte sécuritaire de la RCA n'auraient pas permis de mener à bien.

Les données d'enquête ont été collectées à l'occasion des entretiens, focus group, visites et observation directe. Les catégories d'acteurs ont été (i) les responsables des Ministères, (ii) les responsables opérationnels à la Délégation et au niveau des projets (iii) les responsables administratifs à la Délégation (service contrats et finances) et auprès du gouvernement (services de l'Ordonnateur National), (iv) les observateurs en poste en RCA (autres PTF, OCHA, personnes ressources, société civile et entreprises) et (v) les bénéficiaires finaux.

La liste des personnes à rencontrer a été établie en collaboration avec la Délégation, les Ministères concernés, les autres PTF et les personnes-ressources locales, en fonction des données à collecter. La collecte d'information a été organisée séparément avec ces différentes catégories d'acteurs.

- Pour *les acteurs* des projets (responsables à la Délégation, assistants techniques, homologues de l'administration), les entretiens ont porté sur les informations permettant d'informer les indicateurs de la matrice d'information.
- Pour *les bénéficiaires*, un focus group organisé dans le chef-lieu de la commune de Lanomé (préfecture de Bangassou) a collecté les appréciations portées par les bénéficiaires d'un des projets de la CE sur les modalités d'intervention, ses impacts et la pérennisation des acquis. D'autres bénéficiaires ont été rencontrés sur une base individuelle pour les appuis macroéconomiques, la santé et les infrastructures de transport.
- Pour *les responsables sectoriels* et les cadres des ministères, les entretiens ont porté sur les modalités pratiques d'identification des projets du secteur, de coordination des bailleurs de fonds, d'implication des capacités nationales, d'appropriation et sur le contexte institutionnel et plus largement national.

Les réponses préliminaires, les indicateurs de la matrice d'information et les hypothèses identifiées à l'issue de la phase documentaire ont été utilisés comme guide des entretiens (Cf. la structure de la matrice d'information en annexe) pendant la phase de terrain.

Les informations collectées pendant la mission de terrain relèvent principalement du recueil des informations issues de la pratique, d'opinions et d'appréciations portées par les acteurs et bénéficiaires des projets et par les responsables sectoriels nationaux. La *triangulation* est donc une dimension essentielle de la démarche évaluative, tous outils confondus. Elle a été faite sur deux axes :

- à travers les mêmes questions posées à des concernés pour une question évaluative, mais de niveaux d'implication différents ;

- à travers les mêmes questions posées à des concernés d'un même niveau d'implication mais de démarches différentes ; par exemple en demandant aux équipes de différents projets, la qualité de la coordination avec les autres intervenants.

## 2.3 Mise en œuvre de la méthode

### 2.3.1 Réalisation du plan de collecte de l'information

#### **Entretiens**

Au total, les évaluateurs ont eu 93 entretiens au cours de leur mission, dont avec :

- 10 responsables des services centraux de la CE ;
- 13 responsables de la Délégation à Bangui ;
- 70 autres personnes-ressources en RCA, dont :
  - 16 interlocuteurs pour les appuis macroéconomiques et l'amélioration de la gestion des finances publiques ;
  - 16 interlocuteurs pour la santé ;
  - 11 interlocuteurs pour le secteur infrastructures de transport ;
  - 7 interlocuteurs pour la gouvernance et les ONG ;
  - 5 interlocuteurs pour l'environnement ;
  - 5 interlocuteurs pour les PTF ;
  - 3 interlocuteurs à la CAON.

La liste des personnes rencontrées est jointe en annexe 8.

Dans chacun des secteurs, la collecte d'information a été à la fois rétrospective et prospective, de manière à recueillir les enseignements de l'expérience et des recommandations pour la programmation à venir.

Les entretiens ont été semi-directifs pour rester ouverts aux préoccupations de la personne rencontrée et laisser émerger des points de vue spécifiques ou non identifiés dans la phase d'analyse documentaire.

L'enquête par questionnaire n'a pas été utilisée car elle ne correspondait pas aux types d'information recherchés.

#### **Focus group**

Un focus group a été organisé dans le chef-lieu de la commune de Lanomé, préfecture de Bangassou, au Sud-est du pays. La commune est traversée par un axe routier sur lequel la CE a réhabilité des ponts et des buses pendant la période sous revue. La réunion a réuni les villageois présents lors du passage de la mission (chef de poste de santé, paysans, jeunes, femmes), le responsable du service préfectoral de l'Équipement, un gendarme, le responsable du suivi du projet à la Délégation, le chargé de programme infrastructure et environnement à la Délégation. Les échanges ont porté sur le projet et, plus largement, sur les conditions de vie, d'accès au centre urbain le plus proche et d'écoulement des productions agricoles. La même démarche a été appliquée au secteur de la santé, avec la visite des structures sanitaires du chef-lieu de préfecture.

#### **Visites et observations directes**

Les projets identifiés comme significatifs de la stratégie de réponse de la CE, des opportunités saisies et des difficultés rencontrées (cf. liste ci-après) ont fait l'objet de visites de terrain (à Bangui et à Bangassou) pour évaluer de visu la réalité des réalisations, leur état éventuellement après plusieurs années de fonctionnement et rencontrer les opérateurs, les responsables de leur environnement administratif actuel et les bénéficiaires finaux.

La liste des projets/programmes mis en œuvre par la Commission en RCA sur la période 1996-2007 est présentée en annexe. A partir de cette liste, une sélection d'interventions représentatives a été validée par le GR. La liste retenue tient compte du poids relatif de chaque secteur

d'intervention (68% des décaissements aux appuis macroéconomiques et aux transports) et des montants globaux engagés (les projets analysés couvrent 70% des montants décaissés sur la période). Le tableau qui suit reprend les projets sélectionnés :

Tableau 3: Projets analysés

N° de projet	Secteur	Titre	Montant (€)
8 ACP CA 2	Transports	Appui au programme sectoriel transport	17 079 316
9 ACP CA 8	Transports	Réhabilitation du réseau de voirie de la ville de Bangui	7 530 000
8 ACP CA 24	Transports	Appui institutionnel à l'entretien routier	2 626 000
8 ACP CA 7	Santé	Appui au secteur de la sante	9 376 000
8 ACP CA12	Santé	PAAS III 2000/2001*	7 200 000
8 ACP CA 2	Santé	PAAS II 1998-99 *	6 500 000
8 ACP CA 12/13/14	Appui macro-économique	PAAS 2000/2001	26 400 000
9 ACP CA9	Appui macro-économique	ASERCA - appui à la stabilisation économique	4 000 000
8 ACP CA29	Microréalisations	Programme pluriannuel de microréalisations	4 150 000
9 ACP CA 5	Démocratie/Bonne gouvernance	Appui a la transition démocratique	2 940 000

Ces visites ont été aussi utiles pour identifier et rencontrer des acteurs qui ne sont pas nécessairement connus des services de la CE et, naturellement, les bénéficiaires.



### **Recueil complémentaire de documents**

Le recueil de documents stratégiques complémentaires, identifiés par les personnes-ressources rencontrées pour la compréhension des périodes et projets sous revue a été réalisé en fonction des mentions et propositions issues des différentes rencontres. Il a permis de compléter la base documentaire constituée lors des phases précédentes, principalement pour les aspects sectoriels.

Au-delà de l'adéquation des outils méthodologiques aux questions évaluatives, un certain nombre de dimensions importantes mais transversales ont été analysées par l'équipe telles que la Visibilité, la Bonne gouvernance, le Genre, le Partenariat. La stratégie de collecte a été d'utiliser tous les outils pour faire produire en incidente des informations sur ces dimensions. Le caractère non ciblé de cette démarche a permis de recueillir des informations moins biaisées que des interrogations directes.

### 2.3.2 Étude de cas : Bangassou

L'objectif recherché au travers d'une étude de cas sur une ville ou localité est de pouvoir aller plus loin dans l'analyse rétrospective des interactions entre le milieu (les communautés, les activités, l'état sanitaire, etc.), la chronologie des événements politiques, militaires et sociaux (sur la période évaluée) et le déroulement des projets de la CE.



La zone de Bangassou a été choisie sur proposition de la Délégation car des projets santé et route y ont été mis en œuvre par la CE pendant la période sous revue.

La Délégation a organisé un déplacement d'une journée en affrétant (avec une contribution financière du Consultant) un vol privé. Ceci a permis au personnel de la Délégation de se joindre à l'équipe et de participer aux visites de terrain, aux entretiens et au focus group. Les autorités locales ont été prévenues et ont pu exprimer leurs positions et leurs attentes vis-à-vis de la CE (particulièrement l'approche pôle de développement). Ont été entendus le maire, le préfet, les responsables techniques (Santé, Equipement), les responsables de la gendarmerie, certains représentants d'initiatives locales. Les responsables ont accompagné les évaluateurs sur le terrain et ont participé au focus group. Au total, une trentaine d'interlocuteurs ont pu s'exprimer au cours de la journée (voir liste des personnes rencontrées en annexe).

Les informations acquises lors de cette étude de cas sont intégrées à la matrice d'information. L'absence structurelle de documentation socio-économiques et de séries statistiques longues ont limité les possibilités d'évaluer l'impact des interventions de la CE dans cette zone. La prise de contact direct avec les parties prenantes, leurs conditions de vie, leurs capacités et leurs appréciations sur l'action publique et le contexte a été d'une grande utilité pour la mission.

### 2.3.3 Structure du rapport

Le présent document constitue le rapport final prévu par la « note de lancement » approuvée par la CE.

Il comporte, après ce chapitre méthodologique, la présentation de la stratégie de coopération de la CE avec la RCA et son contexte (ch. 2) ; les réponses apportées aux questions d'évaluation (ch. 3) et enfin les conclusions et recommandations (ch. 4 et 5) des évaluateurs.

Ces développements sont documentés par les annexes qui comportent notamment les termes de références, d'autres éléments de méthode, la matrice d'information (avec l'argumentaire détaillé et structuré de la réponse aux questions évaluatives), des documents, données et cartes (Cf. table de matières).



### 2.3.4 Limites de l'exercice

L'exercice pratique de la matrice d'information, et donc des causalités identifiées au démarrage de l'évaluation, fait apparaître que certains indicateurs ne sont pas applicables ou que les modalités d'information des indicateurs envisagés sont impossibles, particulièrement, dans le cas de la RCA, les approches quantitatives. Cette difficulté a été rencontrée par exemple dans le secteur de la santé où les statistiques sont encore plus sommaires qu'envisagé, ou dans le secteur des transports pour lequel les comptages routiers ne sont pas réalisés régulièrement. D'autres indicateurs peuvent apparaître dans le cours de l'analyse plus pertinents ou plus adaptés à la nature des informations qui peuvent être pratiquement collectées pendant les différentes phases de l'évaluation. Ils ont alors été intégrés dans la démarche, par exemple pour les appuis macroéconomiques et la santé.

De la même manière, des produits de la démarche d'analyse qui n'avaient pas été anticipés par la grille de causalité, apparaissent dans le courant de l'évaluation, comme par exemple l'incidence particulière de la pénurie des compétences au sein du ministère des transports. Ces éléments sont développés dans l'information des indicateurs et l'appréciation des critères de jugement. Ils sont englobés dans les conclusions de l'évaluation.

L'appui de la Délégation à Bangui a contribué significativement à la bonne réalisation du plan de collecte des informations pendant la mission de terrain :

- Entretiens ont été réalisés pour les différentes catégories prévues, dans un bon état d'esprit, mais sans nouveaux documents par défaut d'archivage ; extension de la liste initiale à d'autres personnes-ressources ;
- Etude de cas réalisée à Bangassou, en présence du personnel de la Délégation, des autorités et des bénéficiaires ; l'absence d'archivage, d'une part, et la déconnexion entre les projets santé et les interventions sur les routes d'autre part, n'a pas justifié de pousser l'analyse au-delà des projets ;
- Focus groupes spontanés à Bangassou : au village de Lanomé pour les infrastructures et à l'hôpital de la ville pour la santé ;
- Visites des projets (sur Bangui, les déplacements en province étant exclus pour des raisons de sécurité).

La principale limite rencontrée pendant la présente évaluation est liée aux informations disponibles :

- Le système d'information statistique de la RCA est pratiquement inexistant et dans tous les cas ne présente par une fiabilité telle qu'il puisse être utilisé pour *mesurer* quantitativement (ni même *estimer*) l'impact des politiques soutenues par les interventions de la CE, tant au niveau national que local.
- Les projets de la CE sont documentés et suivis, mais sur la période n'ont pas bénéficié du dispositif d'évaluations mi-parcours et finales usuel. La perturbation en continu du déroulement des projets par des événements qui leur étaient extérieurs n'a pas permis cet effort de capitalisation. La mémoire institutionnelle, tant au niveau central que local (Délégation, équipes de projet et administration) ne permet pas de compenser cette limite.

Une autre limite à signaler ici est le spectre très large des interventions de la CE en RCA sur la période, des microréalisations au financement des opérations militaires de stabilisation, en passant par des approches sectorielles. Les synergies mises à jour et exploitées par la CE sont une dimension importante des enseignements à tirer de cette période. L'analyse a été réalisée autour de la Facilité pour la paix, mais il aurait été d'élargir le champ couvert aux autres secteurs et donc de mobiliser une équipe aux compétences plus larges.

## 3 La stratégie d'aide communautaire et son contexte

### 3.1 Contexte politique et socio économique

L'assistance communautaire à la RCA fait face à un double défi : la RCA est à la fois considérée comme un État « *en situation fragile*<sup>9</sup> » et un des pays ayant le plus faible niveau de développement humain.

Environ 70% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Plus de trois pauvres sur quatre vivent en milieu rural et dépendent pour leur survie de la production agricole.

L'espérance de vie, par exemple, était de 39 ans en 2004 contre 49 ans en 1988 du fait de la mortalité infantile qui est passée de 17‰ en 1988 à 20‰ en 2003<sup>10</sup>.

La RCA est le pays le plus affectés de l'Afrique centrale et de l'Ouest par la pandémie du VIH/SIDA au cours des dernières années. Depuis 1984, quand les premiers cas de VIH/SIDA ont été notifiés, la maladie n'a cessé de progresser de manière fulgurante : le taux de prévalence<sup>11</sup> est passé de 2% en 1984 à 10,7% en 2005.

#### 3.1.1 Un contexte politique et sécuritaire fragile

Au cours des dernières décennies, la RCA a connu une période d'instabilité politique marquée par des conflits internes répétitifs qui ont ébranlé le tissu économique et social (une chronologie sommaire des événements déstabilisateurs est présentée en annexe n°6).

Après une période relativement stable au début de son accession à l'indépendance en 1960, la RCA a connu à partir des années 90 des moments d'instabilités politiques en raison d'épisodes de conflits armés. En 1993, après trois années d'agitation sociale et politique, un gouvernement de coalition a été formé avec à sa tête le président élu M. Patassé. Malgré le train de réformes dans lesquelles le régime s'était engagé, des mouvements sociaux et politiques violents ont déstabilisé le pays en 1996 et en 1997. Après avoir été maintenu dans ses fonctions après un coup d'État en 2001, M Patassé a été renversé en mars 2003 par le Général Bozizé.

Tous les indicateurs de gouvernance ont accusé sur la période une dégradation constante. Le changement politique intervenu en mars 2003 a été porteur de nouvelles aspirations nationales. Il s'est manifesté au cours d'une période de transition marquée par l'organisation en septembre 2003 d'un dialogue national regroupant l'ensemble des partis politiques et des organisations de la société civile, en vue de déterminer les orientations et d'asseoir les institutions politiques, économiques et sociales ; l'adoption par référendum d'une constitution en décembre 2004 ; la tenue d'élections législatives et présidentielles libres et jugées transparentes par les observateurs internationaux en mars et mai 2005 et la mise en place des institutions légales.

La sécurité nationale est encore fragile, bien que la capitale et les principales villes du pays soient sous contrôle des autorités. Les mouvements de rébellion les plus actifs sont actuellement cantonnés dans le Nord du pays. Les régions proches de la capitale, qui avaient échappé un temps au contrôle du gouvernement, ont été regagnées. La frontière Est est mal maîtrisée, permettant des incursions fréquentes de groupes armés actifs au Soudan (le RCA est là plutôt une base arrière).

La faiblesse des forces de police et de gendarmerie ne permet pas d'assurer la sécurité des biens et des personnes, même dans la capitale et encore moins dans le reste du pays. Les coupeurs de route armés continuent à rançonner les transporteurs sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>9</sup> Cf. First benchmarking of EU Help, Response to situations of fragility : <http://development.donoratlas.eu/> et <http://fs1.bbj.it/#> , Novembre 2007

<sup>10</sup> PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2006 (données 2004).

<sup>11</sup> Calculé sur la base des femmes enceintes et testées dans les sites sentinelles

### 3.1.2 Une situation économique atone

La situation économique a été, sur la période, sous l'influence directe de la situation sécuritaire et de l'instabilité politique (coups d'État) qui ont désincité les agriculteurs à produire et les commerçants à transporter les productions. La contraction du PNB pendant le conflit (2003) et les deux années de troubles qui l'ont précédé est symptomatique (cf. Figure 1).

Les évènements politiques ont profondément influencé les résultats économiques, comme le montre le taux de croissance du PNB.

Figure 1: Évolution du PNB 1996-2007 et prévisions du FMI (à prix constants)



Source : World Economic Outlook, Avril 2008

Le retour à la croissance à partir de 2005-2006 marque un début d'amélioration de la situation, d'abord dans les secteurs les moins exposés à l'insécurité : diamants et bois. Le mouvement de réinvestissement dans les autres secteurs n'est pas encore amorcé car les graves problèmes de l'intermédiation financière pèsent encore lourdement sur l'économie. L'État, ne disposant pas de recettes suffisantes, a emprunté à des taux très élevés, ce qui a renforcé l'exclusion du secteur privé de l'accès aux prêts bancaires. Les opérateurs, et notamment les investisseurs étrangers, sont également sensibles à l'absence d'efficacité du cadre juridique et administratif et à une prévalence marquée de la corruption.

La sortie de crise ne pouvait être attendue que de l'atteinte du point de décision du processus Pays pauvres très endettés (PPTTE) en septembre 2007, ce à quoi les PTF ont contribué de manière coordonnée, avec une contribution financière importante de la CE. Cette décision permettait de réduire de 75% la dette publique de la RCA de 790 M€.

Malgré la détérioration récente de la situation sécuritaire, le redressement de l'économie de la RCA observé depuis 2004 s'est poursuivi. Le constat est repris par le FMI : « *Après de nombreuses années de faible croissance, l'activité économique a commencé à redémarrer. La croissance du PIB réel s'est accélérée et l'inflation a baissé en 2007. L'expansion du secteur agricole (5,4%) a joué un rôle particulièrement important dans le recul de la pauvreté et tient à la consolidation de la paix. Le déficit extérieur courant s'est accru principalement du fait de la réduction des dons, et les réserves de change brutes sont tombées de 7,3 mois d'importations à fin 2006 à 4,3 mois à fin 2007* »<sup>12</sup>. La consolidation de la croissance s'explique par la progression des exportations, en particulier dans le secteur de la sylviculture, et, au plan intérieur, par la hausse de la consommation privée, du fait notamment du paiement plus régulier des salaires de la fonction publique (qui reste cependant aléatoire).

Avec un déficit budgétaire (hors dons) s'élevant en 2006 à 5% du PIB (contre 8,5% du PIB en 2005), la situation des finances publiques s'est améliorée, reflétant les efforts de maîtrise des dépenses publiques et de mobilisation des ressources intérieures engagés par les autorités.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> FMI, Juillet 2008, République centrafricaine : Deuxième revue de l'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance

<sup>13</sup> Banque de France, 2007

Pendant la période sous revue, la faiblesse de la collecte des ressources fiscales de l'Etat a conforté la faiblesse de l'économie. Elle est liée à la fois à l'importance du secteur informel, la prédominance de l'activité agricole de subsistance et la faiblesse chronique des capacités de l'administration fiscale et douanière (aggravées par la corruption). En retour, l'affaiblissement de l'activité économique réduit l'assiette fiscale. Du fait de la situation politique difficile qu'a à nouveau connu la RCA à partir de 2006, la mise en œuvre des programmes de réformes structurelles et de privatisation des entreprises publiques a ralenti.

### **3.1.3 Les principaux défis : la pauvreté et une exploitation non contrôlée des ressources naturelles**

La situation sociale s'est progressivement dégradée depuis les années 90 à 2005. Malgré les signes de timide reprise de l'activité économique depuis lors, la faiblesse des ressources budgétaires ne permet pas de redresser la situation des services publics de base et le pays s'éloigne des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) plutôt qu'il ne s'en rapproche<sup>14</sup>.

Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) a été validé fin de l'année 2007 et est maintenant à la base des stratégies sectorielles. La plupart d'entre elles sont encore en cours d'élaboration et n'ont pas eu de traductions concrètes qui auraient amélioré les conditions de vie des centrafricains, et particulièrement des plus pauvres, qui vivent en majorité dans les zones rurales.

Sa position géographique, son climat et sa richesse en eaux ont permis à la RCA d'avoir une richesse de ressources naturelles exceptionnelle en variété et en quantité. Le pays dispose d'une biodiversité qui, si elle est documentée de longue date, n'est pas valorisée et même préservée à la mesure de son importance.

La RCA a des ressources minérales et forestières conséquentes qui constituent déjà l'essentiel de ses revenus à l'exportation. Leur exploitation maîtrisée, rationalisée et fiscalisée, permettraient à l'Etat de disposer des moyens d'un développement pérenne.

Dans une situation d'insécurité et d'absence de possibilité de recours aux forces de maintien de l'ordre, l'exploitation des ressources naturelles a été très mal contrôlée pendant toute la période sous revue. Le dispositif réglementaire a été bien développé, mais les limites de la capacité d'action du gouvernement (mauvaise gouvernance, corruption) n'ont pas permis de faire respecter, ni les règles d'une exploitation forestière et minière durables, ni les aires protégées, et ce tout particulièrement pendant les périodes de troubles et de conflit.

## **3.2 Stratégie d'aide au développement de la CE**

### **3.2.1 Grands axes d'intervention**

La logique d'intervention globale découle principalement du DSP et du DSR 9<sup>ème</sup> FED (2002 – 2007) dans la mesure où cette programmation s'inscrit dans une logique de continuité forte par rapport au 8<sup>ème</sup> FED (1997 – 2001) pour l'affectation des ressources de l'enveloppe A et reprend les reliquats des précédents FED peu consommés du fait des événements politiques de la période 2001-2004.

La mise en œuvre du 8<sup>ème</sup> FED a été fortement perturbée par les troubles, puis le coup d'État de 2003, qui ont amené la CE à suspendre temporairement et partiellement son assistance. Ces perturbations, traduites par des taux d'absorption particulièrement faibles qui avaient conduit la CE à ne pas mobiliser la tranche conditionnelle de l'enveloppe A (Cf. le détail en annexe 5), se sont ajoutées à des difficultés structurelles pour mettre en œuvre les projets communautaires.

Les réactions de la CE par rapport à ces événements et le processus de stabilisation post-crise et de retour à la démocratie sont également intégrées à la logique d'intervention, du moins pour les dimensions qui ont été réalisées pendant la période couverte par l'évaluation.

Il en ressort le schéma de logique d'intervention suivant :

---

<sup>14</sup> RCA, Suivi des OMD, Juin 2007

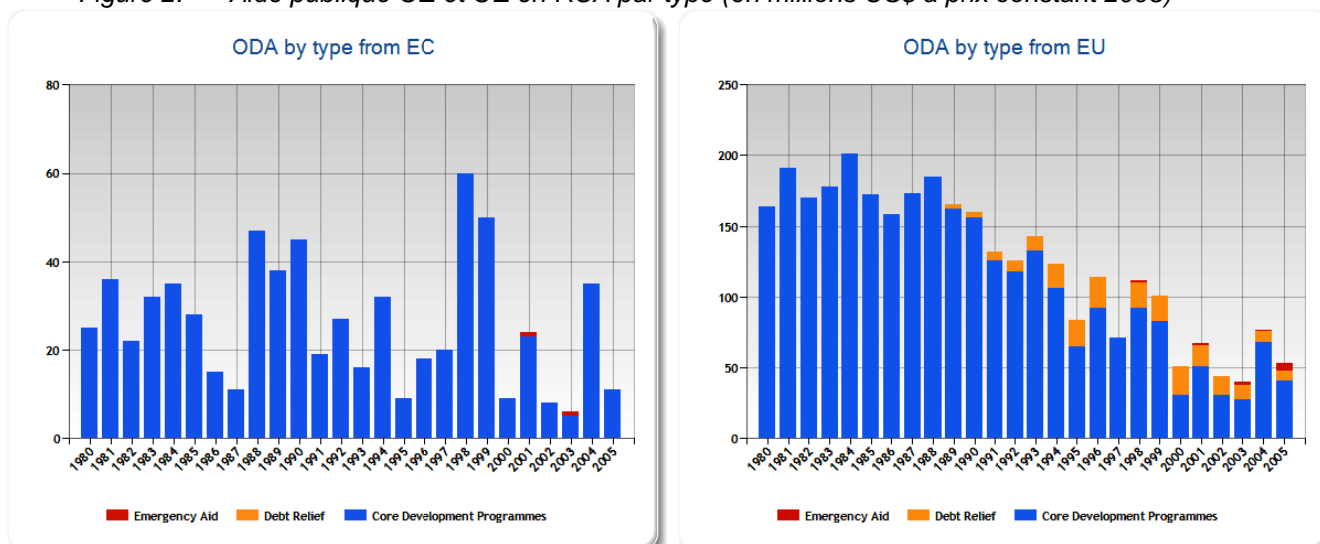
- Un soutien macroéconomique qui vise principalement à désendetter la RCA et à contribuer à la stabilisation macroéconomique pour rendre possible un redémarrage des services publics et de l'économie ;
- Un appui à l'intégration régionale qui cible la relance de l'économie par l'amélioration des conditions des échanges avec les pays voisins et le reste du monde ;
- Un soutien ponctuel à la stabilité militaire et au retour à la démocratie, particulièrement après l'épisode de troubles de 2003 ;
- Un appui au secteur des transports et plus particulièrement à la réhabilitation des infrastructures routières et à la redynamisation du transport fluvial pour rétablir l'accès aux ports et les liaisons interurbaines importantes ;
- Un appui moins lourd au secteur de la santé pour améliorer les conditions sanitaires dans certaines zones rurales par une double entrée : gestion du système de santé et réhabilitation des centres de santé de districts ;
- Une approche de microréalisations mobilisant les acteurs non-étatiques pour des améliorations ciblées et immédiates des conditions de vie soit par la génération de revenus, soit par des projets en ville en faveur de l'eau, l'assainissement et la voirie ;
- Des interventions localisées pour la gestion des ressources naturelles (faune et exploitation forestière).

La réduction de la pauvreté, qui est restée l'effet global recherché par la stratégie de la CE est principalement recherchée par la contribution à la relance de l'activité économique et l'amélioration de la couverture sanitaire (Cf. le diagramme des effets présenté en annexe). Les interventions de la CE en faveur de l'économie ont ciblé plus les conditions de l'activité que les entreprises : réseau routier, gouvernance, intégration régionale, stabilité macroéconomique et, finalement, stabilité politique.

### 3.2.2 Moyens mobilisés

Les moyens mobilisés par l'assistance de la CE et les Etats membres (UE) respectivement ont été les suivants, sur le long terme :

Figure 2: Aide publique CE et UE en RCA par type (en millions US\$ à prix constant 2005)



Source : <http://development.donoratlas.eu/>

Pour l'aide de l'UE, sur la période 1996-2005, deux phases apparaissent :

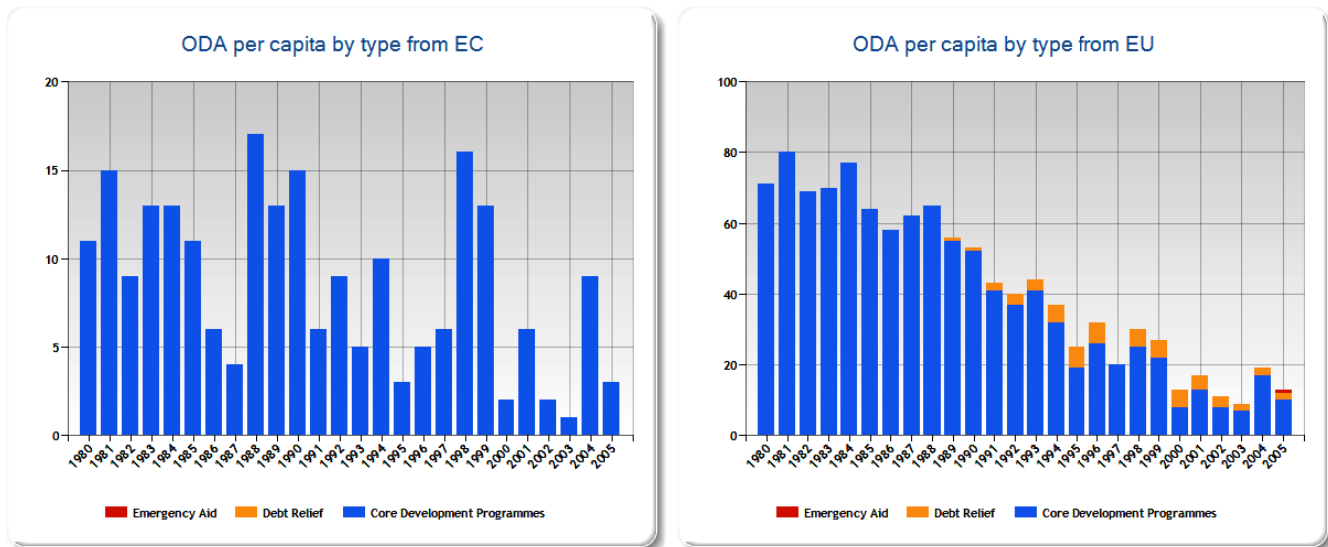
- une première jusqu'en 1999 avec un niveau d'aide au développement décaissée de l'ordre de 50 M€ par an et une part significative d'apurement de la dette (approximativement 7 M€ par an) ;

- une seconde à partir de 2000 où l'aide au développement est en moyenne d'approximativement la moitié de la période précédente, un maintien d'un effort d'apurement de la dette, mais avec une tendance à la baisse et l'apparition d'aides d'urgence qui sont une réponse à des situations de conflit à partir de 2003.

Le pic de 2004 étant un rattrapage de la suspension partielle de l'aide de 2003, il n'y a pas d'évidence d'une reprise significative de l'aide au développement en fin de période.

Pour l'aide spécifique de la CE, la baisse tendancielle caractéristique de l'assistance de l'UE sur la longue période est remplacée par une forte disparité interannuelle, ce qui rend l'appui communautaire peu prévisible pour le partenaire. Les périodes de pic sont 1998-99 et 2004, année de reprise de la coopération avec la RCA. L'aide de la CE a été soumise à de forts effets de cycle (de programmation à priori) dans une première période (jusqu'en 1999), puis aux événements politiques.

Figure 3: Aide publique CE et UE par habitant en RCA (en US\$ à prix constant 2005)



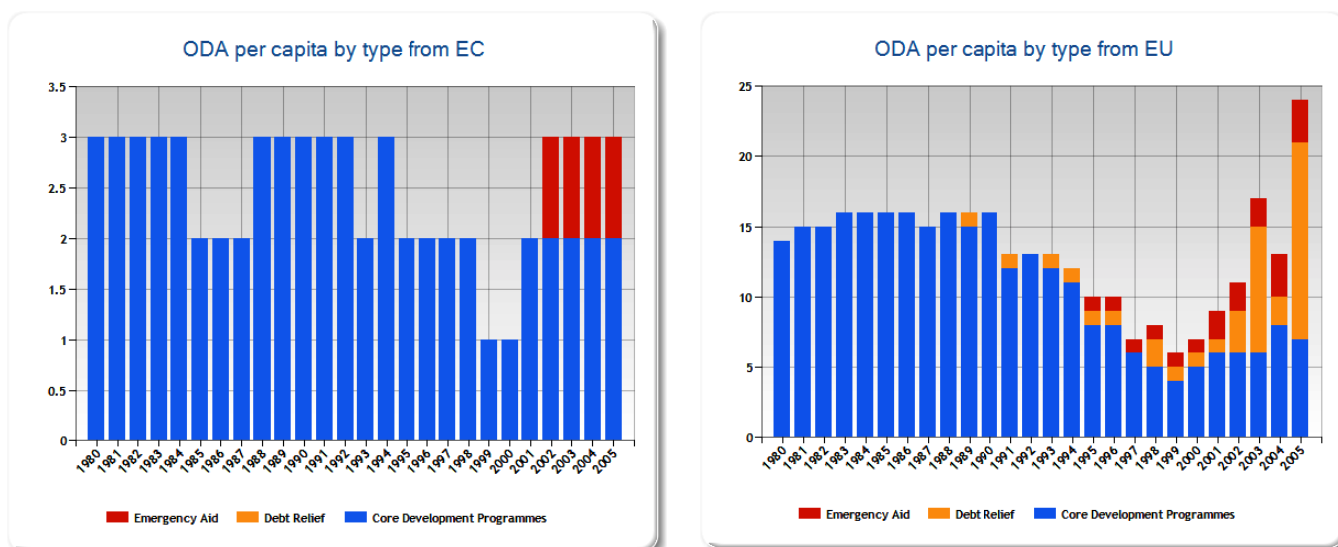
Source : <http://development.donoratlas.eu/>

L'aide des Etats membres constitue un élément de stabilisation des flux (aide bilatérale française) et de diversification des instruments (aide bilatérale allemande particulièrement).

Rapportée par habitant, la diminution de l'aide au développement sur la longue période est spectaculaire pour la zone UE et sensible pour la CE. Sur la période couverte par l'évaluation, la distinction entre les périodes 1996-1999 et 2000-2005 du graphique précédent se retrouve.

Le niveau d'aide atteint en 2005 d'environ 9 € par habitant pour l'aide de l'UE (et d'environ 2,5 € pour la CE) est toutefois comparable, à ce qui est alloué par l'UE et la CE à d'autres États en situation fragile (cf. graphiques ci-dessous).

Figure 4: Aide publique de la CE et de l'UE aux États en situation fragile (par habitant, en US\$ à prix constant 2005)



Source : <http://development.donoratlas.eu/>

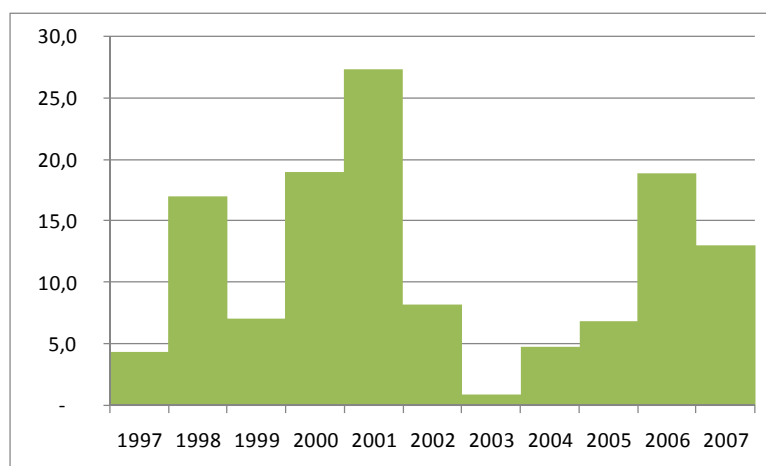
Les montants décaissés, calculés en utilisant les cartes de marché tenues au niveau de la Délégation (cf. liste des projets en annexe), ont été de 128 M€ entre 1997 et 2007. Les appuis macroéconomiques (52,5 M€) et les transports (35,1 M€) représentent 68% de ces montants.

Tableau 4 : Evolution des allocations sectorielles de la CE

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%
<b>Appui macroéconomique</b>	-	-	6,5	-	24,9	-	-	-	-	8,2	12,8	<b>52,5</b>	41%
<b>Transport</b>	-	17,1	-	0,9	-	2,6	-	-	6,9	7,5	-	<b>35,1</b>	27%
<b>Santé</b>	-	-	-	9,4	-	-	-	-	-	-	0,2	<b>9,6</b>	7%
<b>Environnement</b>	-	-	-	7,0	0,0	-	-	-	-	-	-	<b>7,0</b>	5%
<b>Développement rural</b>	4,4	-	-	1,7	0,2	-	-	-	-	-	-	<b>6,3</b>	5%
<b>Microréalisations</b>	-	-	-	-	1,9	4,0	-	-	-	-	-	<b>5,9</b>	5%
<b>Gouvernance</b>	-	-	0,6	0,0	-	-	-	2,9	-	1,9	-	<b>5,5</b>	4%
<b>Etudes</b>	-	-	-	-	-	-	-	1,9	-	1,3	-	<b>3,1</b>	2%
<b>CAONF</b>	-	-	-	-	-	1,7	0,4	-	-	-	-	<b>2,1</b>	2%
<b>Aide d'urgence</b>	-	-	-	-	0,4	-	0,5	-	-	-	-	<b>0,9</b>	1%
<b>Total général</b>	<b>4,4</b>	<b>17,1</b>	<b>7,1</b>	<b>19,0</b>	<b>27,4</b>	<b>8,3</b>	<b>0,9</b>	<b>4,8</b>	<b>6,9</b>	<b>18,9</b>	<b>13,0</b>	<b>127,9</b>	100%

Les fortes variations annuelles des méta-données de la CE se retrouvent bien dans les données détaillées (sur la base des cartes de marché) de la Délégation, comme le montre le graphe ci-après :

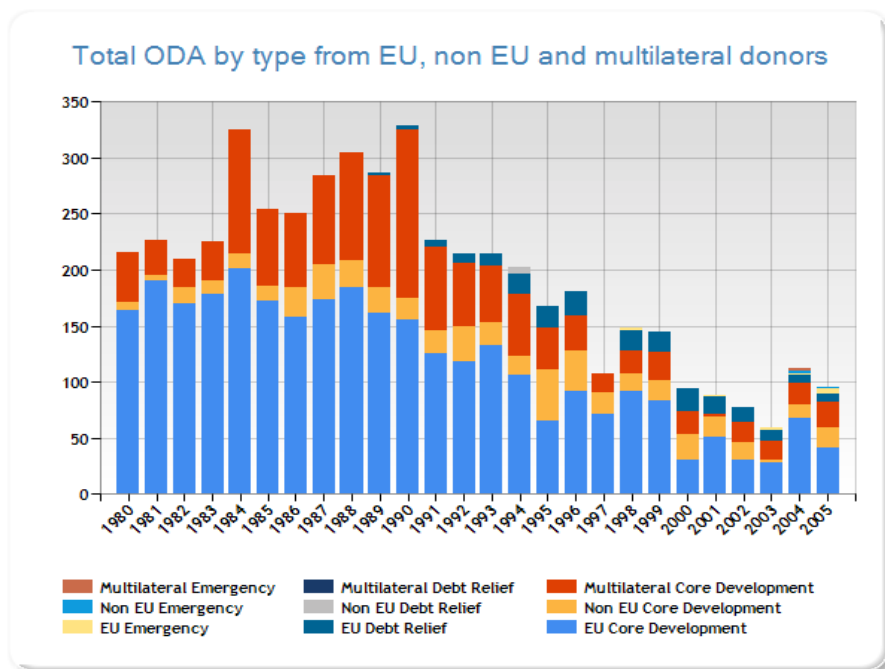
Figure 5 : Evolution des décaissements en M€



### 3.3 Activités des autres PTF en RCA

La CE met à disposition les séries longues sur l'aide au développement. Les principaux types d'aide publique en RCA sont résumés au Figure 6 ci-dessous.

Figure 6: Aide publique en RCA, tous donateurs (en millions US\$, prix constants 2005)



Source : <http://development.donoratlas.eu/>

Sur la période couverte par la présente évaluation (1996-2007), le fait marquant est la diminution tendancielle de l'aide publique jusqu'en 2003, puis la reprise de l'aide après la stabilisation de la situation politique en 2004. Ces variations se sont faites sans intervention significative (en volume) de l'aide d'urgence.

En terme d'origine de l'aide publique, la période a vu l'augmentation progressive des aides de réduction de la dette, puis une diversification qui se fait jour à partir de 2004. La part de l'aide UE en projets de développement reste prépondérante et contribue à donner une relative continuité aux flux d'assistance.

#### 3.3.1 Les États membres

La France est le premier partenaire bilatéral en RCA. Sa coopération est déployée autour des priorités suivantes :<sup>15</sup>

- renforcement de la sécurité et consolidation de la paix, avec notamment la restructuration des forces armées et de la gendarmerie ;
- renforcement de la bonne gouvernance et des capacités institutionnelles ;
- consolidation de la stabilité macroéconomique et relance des secteurs économiques clés ;
- amélioration de l'accès aux services sociaux et reconstruction des infrastructures de base ;

La coopération française (Ministère des Affaires Étrangères - MAE et Agence Française de Développement - AFD) s'articule avec les interventions de la Banque Mondiale, de la Banque Africaine de Développement (BAfD) et de la Commission Européenne.

<sup>15</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo\\_833/centrafrique\\_354/france-republique-centrafricaine\\_1216/cooperation-culturelle-scientifique-technique\\_4125/cooperation-culturelle-scientifique-technique\\_10438.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/centrafrique_354/france-republique-centrafricaine_1216/cooperation-culturelle-scientifique-technique_4125/cooperation-culturelle-scientifique-technique_10438.html)



Les principaux projets ont concerné les finances publiques, l'éducation, les transports fluviaux, l'urbanisme et la gouvernance. Depuis 2000, les fonds mobilisés sont de l'ordre de 30 M€. Un Document Cadre de Partenariat (DCP) couvrant la période 2007-2011 a été récemment finalisé. En 2006, la coopération bilatérale se montait à 23 M€ en dehors des aides budgétaires et de l'appui militaire.<sup>16</sup> En novembre 2006, la France a participé à l'apurement des arriérés de la RCA vis-à-vis de la Banque Africaine de Développement avec une aide à hauteur de 5 M€.

L'Allemagne intervient pour sa part au travers des investissements de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) dans le secteur de la santé (3 M€).

### 3.3.2 Les autres bailleurs de fonds bilatéraux

A ce stade, les autres coopérations bilatérales, telle celle de la Chine, restent cantonnées dans des dons en matériels, la construction de bâtiments administratifs, les bourses d'études et des appuis ponctuels dans des domaines techniques bien spécifiques. Il n'a pas été identifié de stratégies de coopération ou de programmation sur le long terme au-delà des relations diplomatiques usuelles.

### 3.3.3 Les institutions de Bretton Woods

Les interventions de la Banque Mondiale (BM) ont été suspendues en janvier 2002 suite à une accumulation d'arriérés par la RCA. Entre 2002 et 2004, elles ont ciblé expressément la sortie de crise, dans une logique désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR) et Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD) avec des actions de redressement (finances publiques et gouvernance), de normalisation du paiement des soldes de l'armée et des volets sociaux (éducation, santé, DDR) :

- un don pour appuyer le Programme national de démobilisation, de désarmement et de réinsertion (DDR) de plus de 7 500 ex-combattants dans la vie civile et les activités économiques, d'une valeur de 7,7 M€;<sup>17</sup>
- deux fonds fiduciaires sur don (LICUS<sup>18</sup> I et II, respectivement de 4,6 M€) destinés à améliorer la gestion des finances publiques, renforcer les capacités institutionnelles des administrations économiques et financières et soutenir la prestation de services sociaux en faveur des communautés de base.

Cependant, avec le récent apurement des arriérés de la RCA envers l'IDA en novembre 2006 et pour marquer son appui au Document cadre de politique économique et sociale (DCPES), la BM s'est réengagée avec le pays dans le cadre d'une stratégie intérimaire conjointe BAfD/BM pour l'exercice budgétaire 2007-2008. Cette stratégie soutient : (i) le rétablissement économique et le renforcement des capacités techniques de gestion du secteur public ; et (ii) le développement du capital humain avec un accent sur les pauvres.

Dans la perspective de ce réengagement, la BM a accordé à la RCA, une allocation spéciale IDA d'environ 83 M€<sup>19</sup> Ce fonds a été débloqué sur la base d'un programme de réformes concernant l'amélioration de la gestion des finances publiques, de la gouvernance et de la gestion des ressources naturelles, minières et forestières en particulier. Le don a permis à la RCA d'apurer ses arriérés vis-à-vis de la BM (49 M€) et va assurer le financement du service de la dette jusqu'au point de décision de l'initiative PPTE (10 M€). Il a aussi fourni un appui budgétaire de 5,4 M€.

Depuis 2006, la BM a approuvé :

- un projet d'urgence d'infrastructures et de services urbains de 13,8 M€ avec trois composantes : l'eau, l'assainissement et l'enlèvement des ordures ménagères ;
- un programme de lutte contre le VIH/SIDA de 13 M€ (crédit consenti en 2001) restructuré avec le redéploiement d'environ 7,7 M€ au financement d'activités urgentes dans les secteurs sociaux (éducation, santé) ;

<sup>16</sup> Le financement du détachement militaire Boali : 13 M€

<sup>17</sup> Sur la base d'un US Dollar à 1,3 €, taux moyen utilisé dans l'ensemble du rapport.

<sup>18</sup> Low Income Countries Under Stress

<sup>19</sup> Dont 64 M€ approuvés par le Conseil d'administration le 28 novembre 2006

- un projet régional de facilitation de transport et du commerce au sein de CEMAC avec une contribution totale de l'IDA de 18,5 M€ (juillet 2007) qui a notamment contribué à boucler le financement de l'axe majeur de désenclavement extérieur Bouar – Garoua Boulai soutenu par la BAfD et l'UE.

Une nouvelle phase du fonds fiduciaire pour les États fragiles LICUS est en préparation dans la continuité du renforcement de capacités en gestion des finances publiques et la gouvernance et la fourniture des services sociaux de base.

La Banque Africaine de Développement (BAfD) intervient depuis 2006 avec le projet d'appui à la réhabilitation des capacités de planification économique (PARCPE, approuvé en juillet 2006), puis depuis mai 2007 dans le cadre du PARE (projet d'appui aux réformes économiques) en cofinancement avec le FMI (16,1 M€) et la CE (4 M€). La contribution de la BAfD est de 5 M€.

Le FMI a approuvé à partir de juillet 2004 deux programmes d'aide d'urgence post conflit (PUPC) en faveur de la RCA, destinés à résoudre les difficultés chroniques des finances publiques, notamment la faiblesse des recettes fiscales et l'inefficacité du contrôle des dépenses, ainsi que l'affaiblissement des institutions et la corruption dans les administrations publiques. Le FMI a approuvé, en décembre 2006, un programme triennal (2007-2009) appuyé par une Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) d'un montant de 41,9 M€ destiné à consolider la gestion des finances publiques, améliorer l'environnement des affaires et normaliser les relations financières avec les bailleurs de fonds. Une bonne partie de ces ressources obtenues du premier tirage a été réservée au règlement du service de la dette de l'année 2007.

La réussite du programme FRPC conclu avec le FMI pour la période 2007-2009 est la condition nécessaire pour que le pays puisse bénéficier pleinement de l'initiative PPTE et, au-delà, pour un engagement durable de la communauté financière internationale pour soutenir la croissance et la réduction de la pauvreté. Parallèlement, l'adhésion de la RCA à l'initiative EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) constituerait une indication supplémentaire de la volonté des autorités de poursuivre cette voie.

### 3.3.4 *Le système des Nations unies*

Le système des Nations unies couvre le champ de ses agences sur place (PNUD, OMS, PAM, FAO, UNICEF, FNUAP). Il a maintenu ses interventions sur l'ensemble de la période sous évaluation.

La stratégie actuelle des agences est encadrée dans un document Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement (CPAP) 2007-2011. Le CPAP 2007-2011 est élaboré pour exécuter le Document de programme de coopération (CPD) 2007-2011. Il se focalise sur les problèmes majeurs de développement liés au contexte de post conflit de la République centrafricaine. Ce premier CPAP pour la RCA a été approuvé et signé le 26 février 2007.

Le cadre de coopération couvrant la période 2004 à 2006 avait pour objectif principal de faciliter le retour rapide et durable à l'ordre constitutionnel, à la sécurité, la paix et la réconciliation nationale, condition incontournable pour une reprise durable des activités de développement. Le Programme visait à renforcer les capacités nationales dans quatre domaines : (i) la promotion de la bonne gouvernance, (ii) la lutte contre la pauvreté, (iii) la lutte contre le VIH/SIDA et (iv) la prévention des crises et la transition vers le développement.

## 4 Réponses apportées aux questions d'évaluation

### 4.1 Adaptation des stratégies de la CE aux besoins de la RCA et aux principes communautaires

Dans quelle mesure les stratégies développées par l'aide de la CE - en particulier en ce qui concerne les objectifs, les secteurs de concentration et les modalités de participation des parties prenantes - ont-elles correspondu (i) aux objectifs et principes communautaires, (ii) aux priorités exprimées par le Gouvernement, (iii) aux besoins et aux capacités humaines et administratives du pays et (iv) aux événements politiques de la période<sup>20</sup> ?

#### **Un décalage croissant par rapport au contexte et aux besoins, « résolu » par la crise**

La CE n'a pas introduit avant le 10<sup>ème</sup> FED une rupture dans la logique d'intervention héritée des 7, 8 et 9<sup>ème</sup> FED, une logique de développement qui ne prenait pas explicitement en charge des dimensions de prévention des conflits ou de reconstruction. Cet écart grandissant entre la stratégie communautaire convenue avec le gouvernement et les besoins du pays a eu des incidences négatives sur les interventions et leurs impacts. Dans le secteur de la santé, par exemple, le programme de construction ou de réhabilitation des bâtiments a été maintenu, sans résultat sur les services aux populations. Le programme ECOFAC subit directement le contrecoup des troubles dans le Nord du pays. Le 10<sup>ème</sup> FED ne remet cependant pas en question le projet d'investissement lourd de désenclavement (re)porté pendant l'ensemble de la période, mais marque un tournant.

#### **Une prise en compte tardive de la crise**

La chronologie des événements souligne les difficultés rencontrées par les rédacteurs des DSP à inclure les objectifs et les principes de l'aide communautaire dans le contexte conflictuel de l'époque (I 1.4.1).

La CE a mobilisé des ressources supplémentaires et réorienté les affectations à certains projets en fin de période pour introduire des projets (ou plus modestement des actions) qui avaient un contenu de stabilisation, de prévention des conflits ou de bonne gouvernance. Cependant, cette diversité de moyens n'a introduit qu'une diversité réduite d'approches car la pénurie de capacités locales (ressources humaines, société civile) et les difficultés rencontrées pour travailler avec

*Mode d'emploi :* Pour faciliter la compréhension des résultats de l'évaluation, ne figure dans le corps du rapport que la synthèse de la réponse apportée à chacune des questions d'évaluation. **L'argumentaire détaillé (sur la base d'une batterie d'indicateurs et de critères de jugement), les informations brutes, et la synthèse des informations collectées par les évaluateurs lors des entretiens, des focus groupes et des débriefings sont développés dans la matrice d'information en annexe 3.**

*Important :* Les références (I 3.2.1 par exemple) dans les réponses ci-dessous renvoient à la numération des indicateurs dans cette annexe et permettent donc (i) d'identifier la chaîne de causalité sous-jacente à l'énoncé des réponses apportées, (ii) de trouver éventuellement des développements supplémentaires de l'argumentaire, et (iii) de vérifier la bonne mise en œuvre de la méthodologie retenue avec le groupe de référence.

<sup>20</sup> *Justification et couverture de la question :* La situation de la RCA pendant la période sous revue a été particulièrement agitée. Les crises que le pays a connues ont eu des déterminants structurels et si la nature et le rythme du dénouement n'étaient pas prévisibles, les évolutions structurelles étaient relativement bien connues, notamment au regard de l'expérience internationale de la CE. Cette question d'évaluation porte sur la phase de programmation (DSP et PIN) et vise (i) à apprécier dans quelle mesure la stratégie communautaire a suivi l'évolution des besoins du pays et (ii) si ses objectifs ont été traduits de manière appropriée dans le choix des bénéficiaires et de la répartition des interventions entre les programmes sectoriels (principalement les infrastructures de transport) et les programmes plus focalisés sur la gouvernance, la réduction de la pauvreté, l'exploitation des ressources naturelles ou la stabilisation des zones à risque. Les dimensions de prévention des conflits, stabilisation, LRRD qui ont été développées à partir du Consensus européen ont fait l'objet d'une analyse rétrospective pour apprécier (en complément de la QE 10) si elles ont été anticipées, puis prises en compte dans la programmation des interventions de la CE.

l'administration (et particulièrement les services de l'ON) ont été et restent une contrainte majeure laissée sans solution.

La cohérence avec les objectifs et les principes de l'aide de la CE a été forte dans les documents de programmation. Elle doit être considérée a posteriori comme trop forte, car le développement focalisé sur la réduction de la pauvreté par l'amélioration de l'environnement productif (routes, macroéconomie, intégration régionale) s'est avéré trop rigide pour permettre à la CE de s'adapter assez rapidement aux besoins de stabilisation d'un État fragile (constat qui a d'ailleurs induit la création par la CE de l'Instrument de stabilité). Elle n'a donc pas eu un impact significatif sur la stabilisation.

Le gouvernement, même avec un soutien constant des bailleurs de fonds, a été très lent pour élaborer et adopter son DSRP. Le coup d'Etat de mars 2003 a naturellement remis en question au moins la programmation initiale. Ce document, finalisé pour la période 2008-2010, n'a pas pu servir de guide pour la programmation des actions de la CE (qui n'a disposé que de version provisoires sur la période).



### ***Des efforts d'adaptation de la stratégie de réponse limités par le cycle de la programmation communautaire***

La CE n'a pas contribué à la mise en place d'une démarche de concertation élargie sur la période (I 1.3.1). Son opportunité aurait été discutable dans le contexte de la période. Les ministères techniques partenaires de la CE n'ont pas eu les compétences techniques et les capacités humaines pour entretenir un dialogue avec la CE (I 1.3.2).

Hormis pour le secteur des transports qui s'est cantonné à tenter de mettre en œuvre les mêmes projets pendant l'ensemble de la période et ce malgré des difficultés relativement prévisibles, les interventions de la CE ont fait des efforts notables en fin de période sous revue pour s'adapter à l'instabilité sociopolitique et aux faiblesses structurelles de la RCA. La mise en place des PMR est une réaction adaptée aux situations de grande carence de l'administration, donc adaptée au moment de sa conception, mais rapidement dépassée. Les interventions santé s'inscrivent maintenant pratiquement dans une démarche semi-urgentiste elle aussi adaptée.

L'aide budgétaire a été utilisée avec beaucoup de flexibilité pour la mettre au service des urgences de la stabilisation macroéconomique (paiement des arriérés de salaires de la fonction publique). Cette adaptation est restée relativement peu explicite dans les documents de stratégie, ce qui pose le problème de l'utilité d'une démarche standardisée de programmation dans des contextes aussi difficiles que la RCA. Les dimensions de prévention des conflits et LRRD n'apparaissent pas explicitement dans la programmation ni dans la conception des interventions de la CE alors qu'elles ont été au centre des préoccupations de la Délégation depuis 2005 et qu'elles ont fondé la démarche des pôles de développement (10<sup>ème</sup> FED). Il faudra attendre 2009 pour que les interventions du 10<sup>ème</sup> FED démarrent. Les populations devront donc sans doute attendre 2010, pour une stabilisation acquise en 2005, pour en ressentir les premiers effets.



### ***Infrastructures et transport<sup>21</sup>***

Comme chef de file des PTF, la CE avait pris sur elle l'essentiel des appuis, et particulièrement l'aménagement de l'accès au port de Douala, qui s'impose comme une condition pour la croissance économique (I 1.1.1), en ligne avec la politique du gouvernement (I 1.1.3). Cette option n'est supportée ni par une analyse des spécificités de la situation de crise structurelle et de sécurité de la RCA (I 1.1.6), ni par une analyse des alternatives à cet investissement massif (I 1.1.4). Des variantes ont été finalement retenues sous la contrainte des événements. Une véritable alternative (interconnexion des villes secondaires et pistes de desserte agricole autour de ces pôles) n'a été finalement mise en place que dans le cadre de la programmation du 10<sup>ème</sup> FED avec l'approche des « pôles de développement » (voir carte en annexe 4). La démarche (I 1.1.8) de conception et de contrôle qualité des DSP n'a pas permis cette remise en question, qui se déduit pourtant de l'expérience internationale de la CE (déficit de valeur ajoutée, I 1.1.3). Le con-

<sup>21</sup> Ces développements portent sur la pertinence uniquement. Les dimensions d'efficacité, d'impact et de durabilité font l'objet de développement ci-dessous.

texte d'insécurité et les limites des ressources humaines dans l'administration (I 1.1.2) et à la DCE (avant déconcentration, puis après avec les vacances de postes liées au manque d'attractivité de la RCA pour les fonctionnaires et les experts) ont eu une incidence sur les capacités d'absorption, largement démontrées par le fait que l'aménagement de l'axe de désenclavement vers le Cameroun n'ait pas encore commencé à ce jour.

La CE a été très largement génératrice de la politique des transports au travers d'un appui en assistance technique (I 1.2.1). Certains volets de cette politique sectorielle n'ont pas été appropriés par le ministère, particulièrement ceux qui limitaient ses attributions en matière d'entretien routier (autonomisation du financement avec le FER, programmation rationalisée). Le point de résistance était la direction générale, malgré l'appui du gouvernement au plus au niveau pour cette politique, ce qui indique une atomisation des pouvoirs administratifs et l'affaiblissement de la chaîne de commandement. La DG a tenté sans succès de reprendre le contrôle, directement ou indirectement (par exemple en multipliant les travaux d'urgence), sur les structures autonomisées (FER et ONM) et d'en limiter l'importance dans le processus de décision (I 1.2.2). Une résistance de même nature s'est opposée à la libéralisation des transports. Dans la période récente, cette résistance tend à disparaître, d'une part du fait du renouvellement des cadres après des départs à la retraite et, d'autre part, du fait de directives plus claires émises par les plus hautes instances. La haute fonction publique et les ministres n'en conservent pas moins une certaine autonomie de fait.

L'appui de la CE aux transports pose également la question de la pertinence universelle de l'orientation de l'appui de la CE en faveur de l'intégration à l'économie globale (et régionale). Une autre voie en RCA, qui n'a pas d'avantages comparatifs en dehors de l'exportation de matières premières non transformées et non renouvelables, aurait pu être une approche LRRD où l'aménagement d'une relative autonomie des micro-économies locales (pistes rurales en rayon autour d'un centre urbain) est privilégié comme une étape préalable à des échelles plus larges d'intégration.



### **Appuis macroéconomiques**

En qualité d'intervenant principal (1996-2004), puis (de 2005 à ce jour) de partenaire majeur des institutions de Bretton Wood, la CE a fondé son aide au redressement des finances publiques sur une approche bien adaptée aux circonstances politiques dramatiques de la décennie. Les soutiens effectifs apportés tout au long de la période, sous forme d'aide d'urgence (STABEX), de paiements d'arriérés de salaires, d'arriérés fournisseurs, d'arriérés de pensions et d'appuis financiers aux élections présidentielle et législative, ont participé à une stabilisation significative de la situation financière de l'Etat, en tout cas, lors des périodes d'accalmies et de reconstruction politique.

La CE a bien analysé l'état général du pays et évalué la situation des finances publiques, la capacité d'absorption limitée et les faibles capacités physiques et administratives internes. Les programmes d'appuis budgétaires ont été mis en œuvre dans les meilleurs délais possibles compte tenu des circonstances conflictuelles dans un climat délétère et corrompu de gestion des finances publiques. Il était inévitable que les tentatives de fraude, les manquements et les différentes irrégularités observés dans la gestion publique, dus à l'absence de discipline, au laxisme et à une faible qualification et motivation de la part des agents de l'État, créent des retards d'engagements.

La CE a su montrer une grande flexibilité dans l'utilisation de l'instrument d'appui budgétaire pour soutenir la phase de sortie de crise et de stabilisation de la RCA. L'approche pays fragiles, qui est en voie de définition, a été appliquée avec succès en RCA grâce à un premier programme « *one shot* », suivi d'un programme sur deux ans de stabilisation avec des mesures importantes de sauvegarde (ciblage sur dépenses pré-auditées).

La CE a su montrer une grande flexibilité dans l'utilisation de l'instrument d'appui budgétaire pour soutenir la phase de sortie de crise et de stabilisation de la RCA. L'approche pays fragiles, qui est en voie de définition, a été appliquée avec succès en RCA grâce à un premier programme « *one shot* », suivi d'un programme sur deux ans de stabilisation avec des mesures importantes de sauvegarde (ciblage sur dépenses pré-auditées). Jusqu'en 2003, les appuis de la CE n'ont pas vi-

sé directement la réforme de la gestion des finances publiques. (I 1.1.1). Sur la période, une première ébauche de stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (CSLP I) a été élaborée uniquement en 2001, mais on ne peut pas la considérer comme un référence pour les priorités à long terme du gouvernement, vu les sérieuses difficultés à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie nationale à long terme dans un environnement de crise (post crise). Le CSLP définitif a été finalisé seulement en Septembre 2007, avec le soutien substantiel des PT (I 1.1.2).

De 1996 à 2003, la CE a maintenu une cohérence logique par rapport aux événements politiques d'origines endogènes et exogènes. Les marges de stratégie de réponse sont étroites lorsque l'origine des troubles politiques résulte d'une gestion irresponsable et immorale des services publics et de l'Etat. La CE et les observateurs étrangers ont bien compris que l'accumulation d'arriérés de salaires et de dettes fournisseurs résultants du pillage des recettes de l'Etat risquait de générer un sentiment croissant d'injustice susceptible à son tour de déclencher des troubles politiques incontrôlables. La seule stratégie de réponse possible pour la CE, en dehors du « come back soon », était d'apporter quelques appuis budgétaires lors des accalmies politiques, visant les priorités définies localement (I 1.1.3). Les appuis préconisés ont été pertinents avec les objectifs poursuivis et la préparation du DSRP. La stabilisation macroéconomique relative, l'assainissement des arriérés et la réduction de la dette ont largement contribué à l'accession de la RCA au point de décision PPTE.

En l'absence de véritable plan stratégique de réforme des finances publiques et malgré une étroite concertation avec la coopération bilatérale française, la CE n'a pu imposer une approche d'assistance structurelle exhaustive (I 1.1.4). Les besoins des ministères du Plan et des Finances se sont plus exprimés en termes de fournitures, d'équipements et de voyages d'études qu'en matière d'assistance technique. Il est toujours psychologiquement difficile, pour les fonctionnaires, de reconnaître leurs lacunes et de requérir une aide technique rapproché. Ici encore, l'absence de plan stratégique de réforme des finances publiques ne facilite pas une approche prioritaire harmonisée. Les chevauchements laissent penser que le ministère des finances reçoit une aide multiformes relativement concentrée sur le Budget, le Trésor, les Impôts et les Douanes et qu'en revanche les contrôles externes (Commission parlementaire des finances et Cour des comptes) soient laissés de côté, alors que ces institutions pourraient jouer un rôle considérable dans l'assainissement des pratiques frauduleuses et de la corruption endémique des finances publiques. Si elles étaient mieux coordonnées, les stratégies de réponses de tous les bailleurs seraient plus pertinentes (I 1.1.6).

En 2003, avec l'appui de l'assistance technique financée par la CE, une évaluation approfondie de l'état des finances publiques a été réalisée et un plan d'action a été élaboré. Cependant, en l'absence d'une capacité de suivi de la Délégation et des autorités, sa mise en œuvre n'a pas été menée à son terme. Les matrices d'action prioritaires établies par la suite conjointement avec le FMI et la BM reprennent les analyses de l'étude de 2003. Jusqu'en 2005, les crises successives ont rendu difficile l'organisation d'une concertation de programmation avec les parties prenantes (I 1.3.1).

Jusqu'en 2002, même s'il avait été reconnu à maintes reprises par tous les parties prenantes que la gestion des finances publiques était catastrophique, il était difficile, pour le gouvernement du moment, de définir une stratégie d'ensemble (I 1.3.2). Les DSP ne pouvaient pas programmer un appui budgétaire ciblé sur le paiement d'arriérés de salaires des fonctionnaires, des fournisseurs ou des retraités. En 2003, avec l'appui de la CE un plan d'action pour le redressement des finances publiques a été élaboré et finalement approuvé par le gouvernement. Ce plan, représentant une stratégie à moyen terme, a été par la suite partiellement mis en œuvre par le projet AREMIF.

Dans le domaine des appuis macroéconomiques, la CE a démontré pendant la période sous revue une flexibilité et une capacité d'adaptation de ces instruments, notamment en ce qui concerne l'approche, pour s'adapter aux spécificités de la RCA (État en situation fragile, sortie de crise).





## **Microréalisations**

Les programmes de microréalisations (PMR) du 8<sup>ème</sup> FED étaient ciblés spécifiquement sur la réduction de la pauvreté et prenaient indirectement en compte l'état de la gouvernance en appuyant la société civile. La contribution du PPMR à la réduction de la pauvreté a été significative, mais a dû s'imposer malgré des erreurs de conception. La CE a fait preuve de pragmatisme pour dépasser les obstacles initiaux et atteindre in fine les résultats attendus. Le PPMR a intégré dans sa conception les orientations de la stratégie de réduction de la pauvreté, à l'époque en cours d'élaboration et finalisée seulement en 2007. Les évolutions ultérieures ont porté sur le montage institutionnel, sans changer l'orientation micro-économie et services sociaux de base. L'approche utilisée dans le PPMR fait partie intégrante des outils de la CE et prend en compte les objectifs et principes de l'aide communautaire, les deux PMR ayant assuré un appui à la société civile tout au long de la période couverte par l'évaluation.



## **Santé**

Les stratégies développées par l'aide de la CE dans le **secteur santé** correspondaient aux objectifs et aux principes communautaires (I 1.4.1) et répondaient aux priorités exprimées par le gouvernement (I 1.2.1) à la fois dans sa première ébauche de document de lutte contre la pauvreté et dans la première version du Programme National de Développement Sanitaire. La dégradation de l'état sanitaire a systématiquement été traduite comme ressortant d'une couverture insuffisante de la population par les services sanitaires (I 1.1.5), en sous-estimant ainsi les contraintes physiques (I 1.1.1) administratives et humaines (I 1.1.2) non seulement pour la réalisation des chantiers mais encore pour le fonctionnement des infrastructures créées. La réponse proposée par la CE insistait sur la nécessaire mobilisation des ressources internes à la RCA (I 1.1.2) et s'appuyait sur une démarche originale de signature de contrats de partenariat (CJ 1.3). Cette expérience qui a révélé ses limites en ayant un impact limité sur la fréquentation des formations sanitaires a nourri le développement d'une approche alternative (9 CA 021 signé en décembre 2007), plus pragmatique, concentrée au niveau local sur l'achat d'outputs sous la forme de prestations de qualité, en remplacement de la fourniture exclusive d'inputs.

## **4.2 Efficacité et impacts des appuis macroéconomiques**

Dans quelle mesure les interventions de la Commission en matière d'appui macroéconomique ont-elles contribué à une meilleure gestion des finances publiques, à favoriser la stabilité macroéconomique et la réduction de la pauvreté<sup>22</sup> ?



### ***Une stratégie pertinente et cohérente***

La CE a été l'un des fournisseurs les plus importants d'appuis macroéconomiques et d'assistance technique dans le domaine des finances publiques. Ses interventions pertinentes et cohérentes ont contribué à une diminution des arriérés intérieurs et de la dette multilatérale. L'assistance technique apporte un début d'amélioration de la gestion des finances publiques, même si celle-ci reste encore très insuffisante. Ces interventions efficaces ont ainsi contribué à la stabilisation du cadre macroéconomique, leur objectif principal. Toutefois, la viabilité des soutiens reste fragile car le risque fiduciaire de l'appui budgétaire global n'a pas été réduit de façon significative. Selon les opérateurs économiques et fonctionnaires rencontrés par la mission, les pra-

<sup>22</sup> *Justification et couverture de la question* : Le niveau d'endettement de la RCA, suite à une longue période de conflits et de troubles était un facteur de blocage majeur pour les services publics, l'administration et, plus largement l'économie. Les arriérés de salaires, la dégradation des bâtiments publics, l'insuffisance chronique des équipements et des fournitures privaient les populations d'un accès à la santé et à l'éducation. En ce qui concerne la dette extérieure l'accès au point de décision de déclenchement de l'initiative PPTE est une condition essentielle au rétablissement d'une base saine pour reconstruire des équilibres macroéconomiques essentiels à la relance de l'économie. La rationalisation de la gestion des finances publiques et la mise en œuvre de réformes structurelles étaient également à la clé. Le respect de ses engagements par le gouvernement est une condition permissive dont l'effectivité et les modalités de mise en œuvre ont été analysées. La question vise à analyser les contributions (financière, en expertise technique et en dialogue de politique) de la CE à l'amélioration de la gestion des finances publiques, la poursuite des réformes structurelles et à la réduction de la pauvreté. L'analyse a porté également sur la durabilité des acquis en tenant compte des évolutions récentes de la situation politique et économique.

tiques de gestion erratique et généralement frauduleuse des finances publiques, développées depuis les années soixante, continuent à alimenter un déficit chronique de la balance.

### ***Un impact sur la gestion des finances publiques limité par les capacités des l'administration***

Au cours de la période, la gestion des finances publiques a été marquée par de sévères perturbations budgétaires liées à l'influence sur les finances publiques de l'instabilité générale, de la situation politique troublée et des tensions dans les pays voisins. Des efforts ont été menés afin de poursuivre le plan d'action d'assainissement des finances publiques élaboré avec le soutien de la CE, mais le très modeste avancement global (I 2.1.1) s'est heurté aux très faibles capacités humaines et matérielles de l'administration.

Certains progrès non négligeables ont été réalisés ces dernières années, grâce aux mesures de réforme adoptées, en concertation avec les principaux PTF, dont la CE. Cependant, il faut tout de même nuancer les performances obtenues récemment, car elles ont été aidées par une forte contribution et mobilisation des PTF (et par un cadre régional relativement favorable). De même, les améliorations observées sur le court terme ne peuvent pas (et ne vont pas) résoudre les problèmes de fond du déficit chronique de la trésorerie et du faible niveau de gestion financière.

Les difficultés rencontrées par le gouvernement pour améliorer la gestion des finances publiques ont freiné, au moins jusqu'en 2004, la mise en œuvre des différents programmes convenus avec le FMI. Les finances publiques de la RCA, malgré le support macroéconomique et institutionnel important apporté ces dernières années, ont encore d'énormes défis à relever. Les engagements pris par le gouvernement vis-à-vis du FMI ont été partiellement respectés (I 2.1.2). Les autorités ont simplifié la chaîne des dépenses et ont informatisé la gestion de la solde. Des progrès ont été enregistrés dans la mise en place d'un compte unique du Trésor, avec notamment l'élimination du stock des chèques du Trésor. Le critère de réalisation relatif au plafond des salaires et des arriérés intérieurs n'a pas été réalisé. Le critère de réalisation relatif au crédit des banques commerciales n'a pas été réalisé. Le critère permanent relatif aux arriérés extérieurs n'a pas été observé en raison d'une insuffisance de trésorerie, mais finalement réglé. En ce qui concerne les critères de réalisation structurels, les autorités ont pris des mesures correctives pour la réduction de l'encours des arriérés fiscaux des entreprises publiques. Le gouvernement a respecté le critère relatif à la tarification des produits pétroliers, quoique avec retard, afin d'atténuer l'impact social de la mesure et obtenir l'appui de la société civile et des syndicats.

### ***Une contribution décisive au désendettement de la RCA***

Sur la période évaluée, l'État n'a pas été en mesure de respecter les divers engagements pris envers ses principaux PTF notamment pendant la période 1996-2004 (instabilité, dépenses militaires et coup d'État). Par conséquent, les principaux PTF (hormis la France) ont suspendu leurs opérations et les dépenses militaires ont creusé les déficits et alimenté la dette publique. L'appui budgétaire de la CE a fortement contribué à l'atteinte par la RCA du point de décision PPTE, grâce à la prise en charge d'une partie des arriérés internes et externes. La signature de l'accord FRPC a ouvert la voie à l'atteinte du point de décision de l'initiative PPTE et a permis à la RCA de bénéficier, le 20 avril 2007, d'un accord avec ses créanciers du Club de Paris (I 2.2.2) de réduire de 75% les 790 M€ de dette publique. Les institutions de Bretton Woods ont prononcé, fin septembre 2007, l'atteinte du point de décision mais l'allègement intérimaire n'a pas été voté.

### ***Un début d'amélioration de la situation macroéconomique***

Les documents et les estimations statistiques officielles portant sur les deux dernières années soulignent une certaine stabilisation de l'économie depuis 2005, après l'instabilité chronique et la crise structurelle que le pays a connue depuis plus d'une décennie (I 2.2.1). Selon le Ministère des Finances, le PIB réel aurait progressé de 4,2% en 2007, porté par l'absorption intérieure et le redressement des exportations de diamants et de bois. Pour la deuxième année consécutive, un solde primaire positif aurait été enregistré. La politique monétaire qui est menée au niveau régional, a conduit à une baisse de l'inflation à 1%. Les autorités ont l'intention de continuer de mener



une politique budgétaire prudente afin de pérenniser la stabilité macroéconomique et de créer l'espace budgétaire nécessaire pour des dépenses propices à la croissance.

Afin de poursuivre les réformes initiées et de continuer à bénéficier d'un appui international soutenu, la RCA doit finaliser son plan d'apurement de la dette. Le règlement des arriérés auprès des bailleurs multilatéraux était indispensable afin que le pays puisse accéder au point de décision PPTE. L'utilisation faite ici par la CE de l'appui budgétaire ciblé a été essentielle. L'atteinte par la RCA du point de décision PPTE, premier résultat de sa politique de désendettement, est un impact notoire des interventions de la CE.

Une stabilisation complète et durable n'est possible qu'en temps de paix, lorsque tous les efforts du Gouvernement et des partenaires économiques et sociaux se focalisent pleinement sur la croissance économique. Il n'en reste pas moins que malgré les efforts du Gouvernement pour soutenir les secteurs prioritaires, le budget squelettique de l'État ne prend en compte que d'une manière très limitée les priorités du récent DSRP.

### 4.3 Efficacité et impact des appuis au secteur des transports

Dans quelle mesure les interventions de la Commission, dans son rôle de chef de file du secteur des transports, ont-elles permis

- d'effectivement augmenter la mobilité des marchandises et des personnes en facilitant les échanges intérieurs et l'accès aux ports,
- de réduire les prix à la consommation dans les principaux centres urbains et
- d'améliorer durablement le système financier et technique d'entretien du réseau prioritaire<sup>23</sup> ?

Les interventions de la CE (chef de file des PTF dans ce secteur) pour les infrastructures de transport pendant la période ont été pour l'essentiel cantonnées à l'amélioration des dispositifs institutionnels sans arriver à avoir un effet sur les conditions de transport sur le réseau routier ou le fleuve.

#### ***Absence d'impact par défaut de mise en œuvre des travaux routiers***

La suspension partielle de l'assistance communautaire a particulièrement touché les projets du secteur transport. Il en a découlé des retards importants de mise en œuvre et un renchérissement qui a induit une réduction des linéaires aménageables sur 9<sup>ème</sup> FED et un report sur d'autres PTF ou le 10<sup>ème</sup> FED. Des problèmes récurrents ont marqué les procédures de sélection des entreprises, avec des annulations et des appels d'offres (AO) infructueux. Si la qualité de certaines études peut être mise en question, ces difficultés indiquent aussi sans doute des problèmes de compétence interne à la CE (ou de surcharge de travail) avant la mise en place de la déconcentration et l'incidence du risque-pays sur la disponibilité d'offres acceptables des entreprises internationales. Même avec de bonnes conditions d'exécution des travaux d'infrastructure, la pérennité des acquis est difficile, particulièrement pour les routes en terre pour lesquels l'entretien ne peut être qu'aléatoire dans la situation actuelle, tout comme les mesures de protection (barrières de pluie et contrôle des surcharges (I 3.3.5).

<sup>23</sup> *Justification et couverture de la question* : Un secteur des transports fiable et efficace est essentiel au développement économique. Au cours des années passées, la CE avait déjà apporté des contributions importantes au désenclavement intérieur et extérieur à travers les réhabilitations des Routes Nationales N°1 (Bangui - Bossembélé), N°2 (Bangui - Damara - Sibut), N°6 (Bangui - Mbaïki) et N°8 (Sibut - Kaga Bandoro - M'Brès). Un appui technique est également apporté à la restructuration de l'Entretien routier. Des efforts ont été faits pour relancer le transport fluvial. La question vise à mesurer si les interventions de la CE, en tant que chef de file du secteur, se sont attachés à améliorer la coordination et la complémentarité de l'aide avec celles des autres donateurs en œuvrant sur une programmation conjointe pluriannuelle, de façon à accroître l'efficacité du secteur des transports, en particulier en termes d'accessibilité d'une part aux marchés régionaux et mondiaux et d'autre part, aux centres urbains de consommation. L'adéquation des activités d'appui technique pour la conception et la mise en œuvre d'une politique d'entretien viable et durable, et son articulation avec le statut conditionnel donné à cette dimension de la réforme sectorielle, ont été également appréciées. Dans la situation politique et sécuritaire qui a été celle de la RCA pendant la période évaluée, l'aspect institutionnel comme le volet travaux/entretien ont été perturbés. La question vise aussi à apprécier les impacts réels et les effets non désirés sur les échanges, les approvisionnements et l'économie locale et l'impact des interventions de la CE sur les conditions de vie des populations.

Les interventions communautaires sur les pistes rurales ont ciblé des axes interurbains plus qu'un maillage fin de pistes rurales autour des villes. Elles ont donc permis aux producteurs qui sont à ~5 km de part et d'autres de la piste d'accéder aux moyens de transport et donc aux marchés urbains. Très globalement, la moitié Sud du pays est « sûre ». Le potentiel de croissance de la production agricole sous impulsion d'une amélioration des pistes rurales existe dans ces zones. Il existe pratiquement partout une organisation commerciale de l'écoulement des productions mais elle est pratiquement en sommeil depuis 2000. Les semi-grossistes détaillants étrangers sont implantés dans toutes les villes. Ils étendent leur activité à l'achat des productions agricoles, notamment de rente, dès que l'état de la route et de la sécurité le permettent. L'état général de délabrement de l'administration ne permet pas de collecter les données correspondantes (I 3.2.3, 3.2.4).

Les interventions de la CE dans les secteurs des infrastructures routières et du transport routier n'ont pas pu être réalisées pendant la période sous revue. Elles n'ont donc pas participé, ou seulement de manière très temporaire sur l'axe Bambari-Bria, à améliorer le débouché de la production vivrière. L'amélioration de la route n'a pas d'effet sur le racket par les postes de contrôle et autres « *tracasseries* » des représentants de l'autorité publique. Le gouvernement engage périodiquement des campagnes de suppression des contrôles, sans effets durables pendant la période sous revue. Dans les zones contrôlées par les rebelles, le racket se poursuit. Par contre, les coupeurs de route n'opèrent plus. Les situations de monopole ont un effet identique sur les prix du transport. L'institution d'un bureau d'affrètement (BARC) a été détournée par quelques transporteurs pour créer de fortes distorsions de la concurrence voulue par une politique de libéralisation des transports. Le Groupement des transporteurs centrafricain (GTC) a été impliqué dans ces abus de position. Il n'est pas représentatif de la profession qui ne dispose pas d'autres organes de représentation (I 3.2.5). L'appui au transport fluvial (conjoint avec l'AFD) a eu plus d'impact sur les flux de marchandises et de passagers, mais le potentiel de développement de la voie fluviale à moyen terme (navigabilité, liaison Brazzaville-Pointe Noire et port de Brazzaville) ne justifiait pas un investissement plus important.

Les retards de mise en œuvre n'ont pas permis à la CE de contribuer à l'amélioration des liaisons sur le réseau routier prioritaire. Les travaux réalisés (STABEX et PAAS) ont amélioré des routes en terre à l'intérieur du pays (travaux réalisés par l'ONM). L'incidence sur l'accès au port de Douala a été nulle. L'augmentation de la mobilité des marchandises et des personnes à l'intérieur des frontières a été limitée (de l'ordre de 400 km, le réseau prioritaire étant de 4 000 km) et portant sur des pistes en terre sans entretien régulier donc dont les améliorations seront temporaires (2-3 ans). L'incidence sur les prix à la consommation dans les principaux centres urbains n'a pas été ressentie, d'autant que d'autres facteurs (insécurité, banditisme, situations de monopole, spéculation) surdéterminent une amélioration limitée (ponctuelle et temporaire) des conditions de transport. Les interventions de la CE sur les pistes ciblaient prioritairement le café ou le transport du bois et n'ont donc pas eu d'incidence significative sur la production vivrière au-delà d'effets d'aubaine pour les producteurs à proximité des axes réhabilités ou entretenus.

Même si l'ouverture de l'axe entre Bangui et Douala a été la priorité de l'assistance de la CE dans le secteur des transports dès le 6<sup>ème</sup> FED, aucun aménagement n'a été réalisé à ce jour sur le réseau prioritaire (I 3.1.1). L'intervention initiale devait aménager 170 km de route bitumée. Du fait des retards, de la réaffectation des fonds PIR et du renchérissement des travaux, le projet couvrira en définitive 74 km (dont une tranche conditionnelle de 34 km). Le reste du linéaire est pris en charge par la BM et la BAfD. Une partie du retard est liée à la suspension partielle de l'aide à partir de 2003 (Article 96<sup>24</sup>). Les interventions de la CE n'ont donc pas pu avoir d'incidence sur les prix à la consommation autres que localisés et temporaires (I 3.1.2). Les interventions sur les liaisons interurbaines, qui ont pu être mises en œuvre, ont été financées sur STABEX ou PAAS et concernent des pistes ou des franchissements. Dans ces cas, un effet de stabilisation des prix à la consommation a été observé, sans être spécifiquement documenté par les projets. Ces travaux d'entretien, parfois lourds, sur route en terre n'assureront un niveau de service ayant un impact réel sur les prix de transport et la disponibilité des produits de consom-

<sup>24</sup> Dans le cadre du processus de consultations au titre de l'Art. 96 de l'Accord de Cotonou entamé en cas de manquement à une obligation de l'une des parties découlant du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit

mation que pendant 3-4 ans en l'absence d'un entretien annuel régulier financièrement, actuellement hors de portée du gouvernement.

### **Des acquis institutionnels importants**

Les acquis institutionnels ont été significatifs sur la période : le Fonds d'entretien routier (FER), l'Office national du matériel (ONM), la SOCATRAF opérationnels et crédibles ont constitué un atout pour attirer les autres PTF dans un secteur essentiel au développement de la RCA. Le projet 8ACP24 a permis de mettre en place des structures autonomes pour le financement et la mise en œuvre de l'entretien routier. Il a fait fonctionner ces structures sur la base d'un input en AT minime (en substitution) et dans un environnement administratif qui y était peu propice (I 3.3.1). Les capacités des acteurs ont été renforcées tant au niveau de la gestion financière et comptable pour le FER, que de la gestion commerciale, le parc de matériel et de l'organisation des chantiers pour l'ONM (I 3.3.1). La fragilité des acquis est reconnue par la CE qui a lancé une composante d'appui institutionnel de 7 M€ pour les consolider. Le dispositif fonctionnera donc encore pour les 24 ou 36 mois à venir, notamment en utilisant un DP entretien routier de 1 M€. Le problème crucial pour la pérennité est le maintien de la focalisation des recettes du FER sur l'entretien routier et le montant prélevable sur une économie exsangue (I 3.3.2) où les échanges sont minimes.

### **Une pérennité fragile**

Des préalables opérationnels sont requis pour utiliser efficacement les montants du FER, particulièrement la programmation annuelle des travaux d'entretien et la capacité d'inventaire y afférente mais l'instabilité, le manque de sécurité caractéristiques des situations de sortie de crise étant antinomiques de la programmation, ces mesures ne sont pas urgentes (I 3.3.3). Les PME, sont cruciales pour la durabilité dans des contextes moins marqués par l'insécurité, la pénurie des budgets d'entretien et de sous-développement. Il existe un tissu de 200 PME dans le BTP qui travaillent avec l'AGETIP, seules 2 ou 3 sont aptes à intervenir dans les travaux publics. Elles ont été promues jusqu'à présent sans succès et sont restées embryonnaires. Là-encore, la situation de crise justifie de s'éloigner de la politique sectorielle standard et contraint à innover.

L'amélioration du système technique et financier de l'entretien routier reste fragile et sera consolidée par le Programme Appui institutionnel et désenclavement 9 ACP CA 14 (55 M€). Toutefois ce programme n'aura pas de prise sur l'assiette des prélèvements du FER, qui plafonnent encore à 1/5<sup>ème</sup> des besoins de financement de l'entretien. Et il n'aura qu'un impact limité sur le renforcement des capacités de l'administration en ayant encore recours à une assistance technique de substitution. Ce recours est justifié principalement par l'urgence et l'enjeu sécuritaire de routes utilisables. D'autres facteurs interviennent pour rendre cette modalité d'intervention incontournable pour l'instant comme l'état de délabrement de l'administration, l'absence de motivation liée notamment au non-paiement chronique des salaires, le niveau d'éducation et de qualification.

Le cadre de politique sectorielle, i.e. le PST 2, aurait pu être une garantie de durabilité des acquis des interventions communautaires, directement ou comme chef de file des PTF. Il n'a pas été approprié comme tel par les autorités qui restent plutôt concernées par des impératifs plus immédiats comme le paiement des salaires et des primes, les conditions de travail et la défense de prérogatives fondées sur leurs anciennes attributions (I 3.3.4).

### **Une forte visibilité, pour ce qui a été réalisé**

Il n'y a pas eu d'allocation budgétaire spécifique à la visibilité dans les projets d'infrastructure et de transport. Les actions de visibilité se limitent donc formellement à l'affichage sur les chantiers (I 3.4.1). Le secteur n'a pas fait l'objet d'actions de communication ciblées. Il a été le secteur de concentration unique des cycles de programmation pendant la période sous revue. Il est donc au cœur de toutes les actions de visibilité de la CE en RCA. Cette visibilité a gagné en efficacité depuis la reprise de la coopération en 2005 (I 3.4.2). L'origine des financements des chantiers est connue de tous, indépendamment de ce qui précède. La visibilité de la CE est fortement corrélée à l'absence des autres PTF pendant une longue période. L'origine des fonds fait partie de la communication des autorités, qui peut éventuellement relever de messages non purement techniques mais politiques (légitimation du pouvoir en place ou retour à la situation « normale » où les PTF contribuent au développement du pays, cf. I 3.4.3).

## 4.4 Efficacité et impacts dans le secteur de la santé

Dans quelle mesure les interventions de la Commission ont-elles contribué à améliorer l'état de santé de la population par un renforcement de l'accès aux services de santé et l'amélioration de la qualité des soins<sup>25</sup> ?

### **Une dégradation continue de la situation sanitaire**

Les interventions de la CE dans le domaine de la santé se sont concentrées sur la revitalisation des soins de santé primaires au niveau périphérique avec un appui institutionnel pour renforcer la relation fonctionnelle entre les structures opérationnelles et les structures de programmation et de régulation.

En l'absence de statistiques sanitaires et d'indicateurs de suivi régulièrement renseignés par le projet, l'impact de l'intervention de la CE sur l'amélioration de la santé des populations dans les districts appuyés n'a pu qu'être estimé. La situation sanitaire dans les zones d'intervention ne déroge pas à la tendance générale observée dans le pays : les indicateurs sanitaires ont régressé pendant la période sous revue. Cette tendance lourde est liée principalement à l'aggravation de pauvreté, mais elle est aggravée par la défaillance du système sanitaire.

La population a en effet été sérieusement affectée par les troubles survenus ces dernières années, qui ont eu des impacts négatifs directs et indirects sur sa santé, depuis la prise en charge insatisfaisante ou dans de mauvaises conditions, des violences subies, jusqu'à l'éviction du système de santé des personnes que les événements ont rendus insolubles. Plus généralement, l'accroissement de la pauvreté s'accompagne généralement d'une dégradation des conditions de nutrition, qui diminue la résistance aux maladies ou augmente les échecs thérapeutiques.

La population appauvrie est enfin moins encline à suivre des comportements de prévention en matière de santé maternelle (suivi des grossesses, planning familial) ou infantile (vaccinations, prévention de la malnutrition), des changements de comportement qui se traduisent rapidement par une dégradation de l'état général de santé de la population.

### **Un Etat démissionnaire**

Le partenariat de la CE avec la RCA n'a pas été assumé par les gouvernements successifs, qui se sont désengagés des dépenses de santé. Le caractère additionnel de la contribution européenne était pourtant particulièrement clairement spécifié (I 4.3.5) par la convention de financement (8 ACP/CA 007).

### **Un renforcement des capacités de pilotage, sans pérennité**

Les interventions de la CE ont d'abord favorisé la réorganisation et le renforcement des équipes cadres de district (I 4.1.2) en leur apportant la possibilité de développer une programmation déconcentrée cohérente avec la politique nationale. L'appui institutionnel a permis de renforcer les capacités de pilotage du développement sanitaire pour aboutir à l'élaboration du Programme national de développement sanitaire (PNDS, I 4.3.1) et d'une carte sanitaire fonctionnelle (I 4.3.2) intégrant les premiers éléments d'un plan d'effectifs (I 4.3.3), en collaboration avec les partenaires au développement sanitaire. Si le PNDS était une étape importante, le caractère très structuré et de long terme de l'approche qu'il porte n'est pas adapté au contexte d'instabilité et à la fragilité des dépenses publiques pour le secteur.

L'appui institutionnel de la CE a aussi permis de proposer de multiples modules de formation destinés au personnel de santé, au personnel d'encadrement (I 4.1.3) et aux comités de gestion (I 4.1.4). De nombreuses réserves persistent sur la durabilité des processus de programmation et de supervision mis en place, liées à l'absence de mobilisation par l'Etat des financements néces-

<sup>25</sup> *Justification et couverture de la question* : Les événements sociopolitiques qui ont marqué l'histoire récente de la RCA ont eu un impact sur les structures sanitaires en milieu rural, compromettant ainsi l'accès d'une majorité de la population aux soins de santé primaires. La question vise à mesurer l'amélioration de l'accès de la population aux soins liée aux interventions de la CE, sans omettre l'avancement de la mise en place d'un dispositif pérenne qui aurait découler de l'appui communautaire à la réforme de la politique sanitaire définie par le Plan National de Développement Sanitaire et le respect par le gouvernement des engagements pris vis-à-vis de la CE et, plus largement, de la communauté des PTF.

saires pour les activités associées. L'absence de supervision formative régulière (I 4.3.4) accélère l'échec du système de recouvrement des coûts et réduit à néant les efforts financiers importants fournis pour mettre à disposition des médicaments à la périphérie.

### **Une amélioration localisée et temporaire de la couverture sanitaire**

L'appui direct aux préfectures sanitaires de la Lobaye, de la Mambere Kadei et de la Sangha Mbaere apporté sur la durée du programme Santé 8<sup>ème</sup> FED a été complété par un appui indirect dans les préfectures du Mbomou de la Vakaga et de la Bamingui Bangoran, apporté par le biais de contrats de subventions à des ONG internationales (respectivement Coopi et Oxfam Québec). Des négociations importantes ont également eu lieu en début de projet avec l'ASSOMESCA (Association des œuvres médicales des églises pour la santé en Centrafrique) qui n'ont pas abouti en dehors de conventions ponctuelles avec le Ministère de la Santé comme celle, pour la gestion des dépôts de médicaments.

Le recours à ces appuis indirects a permis au programme Santé 8<sup>ème</sup> FED de porter de presque rien à 20% la couverture de la population bénéficiaire tout en apportant une certaine souplesse d'intervention liée à la faible durée des contrats passés, dont l'objet pouvait être modifié au gré des événements (I 9.3.3). Le programme d'investissements financé sur les Enveloppes Provisoires d'Investissements (EPI) s'est révélé cependant trop ambitieux et sa mise en œuvre trop tardive (I 4.1.1) n'a pas permis de réaliser les investissements prévus en équipements. Si un peu plus de 40% des chantiers ont été réceptionnés, ceux abandonnés au terme de la Convention de financement contribuent à un impact et une visibilité négatifs de l'intervention de la CE (I 4.4.3).

Un travail important a été effectué pour améliorer la prévention ou la prise en charge des maladies : imprégnation de moustiquaires en collaboration avec d'autres agences, en particulier l'OMS (I 8.2.1) pour la prévention du paludisme, mise en place d'une stratégie DOTS sur la zone d'intervention du FED pour la prise en charge de la tuberculose (I 4.2.2), distribution de préservatifs pour limiter l'extension de la pandémie du VIH/SIDA. Des efforts ont également été fournis pour améliorer la sécurité transfusionnelle (I 4.2.1) : mais limités à la fourniture de consommables, les acquis ne peuvent se pérenniser sans maintien d'un financement régulier.

Des efforts ont été déployés sur la période pour permettre une conjonction optimale des outils proposés par la coopération européenne en particulier en matière de prise en charge du SIDA (I 9.1.2.) avec la réalisation du Centre de traitement ambulatoire au sein de l'Hôpital communautaire de Bangui qui a contribué positivement à la visibilité de l'intervention CE (I 4.4.3).

### **Des composantes marginalisées, et notamment la fourniture des médicaments**

D'autres composantes ont été marginalisées dans la réalisation de l'appui de la CE, en particulier dans les domaines du médicament et de l'appui au Système d'information sanitaire. L'appui à l'UCM n'a pas été à la hauteur des espérances suscitées par la programmation initiale (I 4.2.3) : en particulier les négociations engagées pour permettre la mobilisation des fonds destinés à la recapitalisation du stock n'ont pas abouti (blocage sur le rôle du Ministère de la Santé dans le fonctionnement de l'UCM) imposant à la centrale de continuer à fonctionner à flux tendus, au risque d'imposer des ruptures de stock à la périphérie. Enfin, en dépit d'une mobilisation exceptionnelle de l'équipe, l'appui au Système d'Information Sanitaire n'a pas été suffisamment soutenu pour réussir à fournir un système d'information pérenne (I 4.3.2).

### **Des problèmes de compétences de gestion du programme**

L'efficacité du programme a été grevée par l'absence de compétences spécifiques en gestion, la méconnaissance des délais liés au circuit des procédures FED qui ont causé des pertes matérielles et des retards d'exécution. A cela se sont ajoutées des décisions contre-productives qui ont fragilisé le système sur lequel repose encore l'offre de soins à la périphérie et qui ont réduit à néant certaines interventions comme les formations des Comités de gestion alors que parallèlement le personnel de santé était replacé au centre du processus de gestion des recettes en provenance des patients.



En dépit des fortes perturbations qui ont émaillé leur déroulement, les interventions dans le domaine de la santé n'ont pas été concernées par la suspension de l'aide décidée en 2003 au titre de l'Article 96 et n'ont été interrompues qu'un peu plus d'un mois entre mars et fin avril 2003. Les conséquences des agressions personnelles et matérielles dont ont été victimes les membres de l'équipe du programme (détaillées avec I 9.3.1) ont indéniablement pesé sur l'efficacité des appuis de la CE.

L'approche alternative par pôle de développement telle qu'elle est développée par la Délégation semble être une réponse pragmatique à cette carence du partenariat avec l'Etat central : elle privilégie une approche locale et intégrée axée sur des outputs (des prestations de services de qualité) en remplacement d'une stratégie exclusivement axée sur les inputs qui révèle ici ses limites.

## 4.5 Combinaison efficiente des outils

Dans quelle mesure la Commission a-t-elle utilisé une combinaison d'outils (ressources, instruments financiers, procédures et cadre réglementaires) adaptée à l'atteinte des objectifs stratégiques des différentes périodes, et particulièrement des périodes de crises<sup>26</sup> ?

### **Des îlots d'efficacité sans vision d'ensemble**

Les interventions se sont appliquées à créer des îlots d'efficacité relative dans un environnement peu porteur voir hostile c'est-à-dire disposé à remettre en question les acquis institutionnels apportés par l'aide communautaire. L'approche programme, voir projet, s'étant avérée difficile, il n'y avait pas possibilité de mobiliser d'autres outils, généralement plus exigeants en capacité institutionnelle et diversité d'acteurs. Il n'a pas été identifié de vision ordonnant les différents outils dans le cadre d'un ou plusieurs objectifs stratégiques dans les documents et la pratique de la CE en RCA pendant la période sous revue avant le DSP 10<sup>ème</sup> FED (CJ 5.1).

De la même manière, il a fallu attendre la mise en chantier de la programmation du 10<sup>ème</sup> FED, en toute fin de période sous revue, pour qu'émerge une modification de combinaison d'outils et d'approche permettant d'envisager de répondre à la crise.

### **Un manque de réactivité face aux crises, sauf par des appuis budgétaires ciblés**

La CE a donc été particulièrement lente à réagir, sauf par des appuis budgétaires ciblés qui visaient l'atténuation de tensions sociales autour des arriérés de salaires ou de rémunération d'un groupe social particulièrement fragilisé (cotonculteurs) (CJ 5.2). Si la pertinence du ciblage des cotonculteurs ne fait pas de doute en termes d'action à visée sociale, il a induit des comportements aberrants de persistance d'une activité sans viabilité économique. Les innovations portées par le 10<sup>ème</sup> FED en matière de réponse aux besoins en période de crise ne seront mises en œuvre qu'en 2009. Il n'est donc pas possible d'en évaluer l'adéquation effective. Les appuis budgétaires ciblés, seule réponse mise en place pendant la période sous revue, ont été bien estimés et adaptés aux besoins d'urgence nés de la situation de crise (CJ 5.3).

Pour les appuis macroéconomiques, la CE a utilisé une variété d'outils pour contribuer à redresser les finances publiques (I 5.1.1) et modérer les tensions sociales, dans le cadre d'une vision qui a guidé l'ordonnancement des outils disponibles. L'impact de ces combinaisons d'outils a été réduit, malgré la qualité du diagnostic posé initialement (étude IDC sur financement CE) par l'absence d'un véritable plan stratégique de réforme de la gestion des finances publiques (I 5.1.2) présenté selon le cadre logique (vision, missions des institutions, objectifs principaux, résultats

<sup>26</sup> *Justification et couverture de la question* : Les règlements et les procédures de la CE donnent une priorité aux garanties de bonne utilisation des fonds sur les exigences opérationnelles de rapidité et de réactivité. Dans le contexte du développement où la variable « temps » n'est significative principalement qu'au niveau des acteurs engagés sur le terrain, l'équilibre retenu par la CE se justifie. La question vise à analyser si cette approche a pu être adaptée avant et pendant la période de crise pour faire face à des urgences ou des priorités qui impliquaient des enjeux politiques ou humains très importants soit dans les modalités de gestion des différents instruments de coopération, soit par la mobilisation d'instruments spécifiques ou de toutes autres manières.

principaux attendus, objectifs spécifiques, activités, tâches) et finalement plans d'action sous la forme de programme budgétés, facile à intégrer dans la mise en œuvre du futur CDMT.

L'absence de DSRP pendant la période sous revue a limité le développement d'un argumentaire fort (I 5.1.3). La logique inhérente aux appuis macroéconomiques est restée largement restreinte à la CE. Les appuis budgétaires ciblés « *arriérés* » ont été rapidement mis en œuvre par la CE (I 5.2.1, I 5.2.2), compte tenu des circonstances et des tentatives de fraudes inhérentes aux crises politiques armées. Les appuis budgétaires ciblés ont été bien estimés et adaptés aux besoins d'urgence nés de la situation de crise. La réalisation d'un état des lieux des finances publiques et la formulation d'un programme visant le redressement des finances publiques ont été cohérent avec la sortie de crise (I 5.3.1). L'efficacité du programme de sortie de crise aurait été bien meilleure si la méthodologie du rapport d'identification IDC avait été fondée sur le cadre logique, intégrant les plans d'actions dans une vision et des objectifs globaux, au lieu d'une présentation sous forme de « *shopping list* ». Les moyens mobilisés pour l'appui budgétaire ciblé étaient en adéquation des limites définies pour les interventions de la CE et ont largement participé à l'accession du point de décision PPT. Le programme AREMIF est en adéquation avec la faible capacité d'absorption en AT du secteur des finances publiques (I 5.3.2).

### **Les interventions sectorielles restées indépendantes du contexte**

Pour *les infrastructures et le transport*, sur la période, l'intervention de la CE a utilisé d'un côté la démarche institutionnelle (programme) et de l'autre la démarche projet d'aménagement et de réhabilitation (I 5.1.1). Cette combinaison n'a pu être appliquée que de manière limitée du fait de l'impossibilité de mettre en œuvre le projet d'aménagement de l'axe de désenclavement extérieur. Elle a bien fonctionné pour la réhabilitation des routes en terre, réalisée par l'ONM avec un appui du FER (soutenus par la CE). L'appui institutionnel a évolué en fonction des besoins de l'administration sectorielle, avec cependant des lourdeurs inhérentes au processus de programmation de l'aide.

La CE s'est notamment révélée incapable d'assurer les tuilages entre projets et entre équipes d'assistance technique. La démarche sectorielle n'a pas développé une vision englobant le contexte d'instabilité et en est resté à l'approche sectorielle classique initiée par la Banque Mondiale. Cette approche n'a pas été modifiée en fonction du contexte de crise politico-militaire latente. Le coup d'Etat de 2004 a été « *sanctionné* » par une suspension de l'assistance, le volet infrastructure étant intégré dans cette réponse de la CE (I 5.1.2). Le programme sectoriel, dans le contexte, n'a pas pu être développé comme tel du fait de différentes contraintes. Il s'est limité à des projets institutionnels (ONM principalement, FER) plutôt qu'à une couverture des besoins de réforme et de formation, inaccessible du fait du contexte et de l'absence des autres PTF usuels du secteur.

Les *Programmes de microréalisations* utilisent en interne des combinaisons d'outils qui sont autant de petits projets. Ces projets ont été de nature très diverse et s'adaptent aux demandes qui remontent des bénéficiaires. Il est cependant difficile d'y voir une combinaison d'outils de coopération (I 5.1.1). La nature de ces projets n'a pas évolué pendant et après les périodes de crise (I 5.1.3).

En *santé*, toute une combinaison d'outils a été mobilisée sur la période d'intervention (I 5.1.1), reflète, non pas d'une vision des objectifs propres à chaque outil (I 5.1.2) mais principalement d'une approche dynamique de chaque outil en vue de répondre aux différentes situations rencontrées dans la mise en œuvre de la coopération européenne dans le secteur. Dans certaines circonstances précises, la combinaison des outils de la CE a été effective rapidement, comme au lendemain des événements de mai 2003 (I 5.2.1). La mobilisation rapide d'outils additionnels a permis par ailleurs de réaliser des activités qui n'auraient pas pu être réalisées dans le cadre des programmes en cours (I 5.2.2). Il n'y a de plus pas eu d'élément indiquant que les moyens employés dans le cadre de l'intervention d'urgence étaient insuffisants ou inadaptés.

## 4.6 Cohérence avec la stratégie régionale de la CE

Dans quelle mesure les stratégies et programmes régionaux ont-ils été programmés, préparés et mis en œuvre en recherchant ou non des effets cumulatifs (synergies), en évitant les contradictions et les doubles emplois avec les stratégies communautaires de niveau national (et réciproquement) pour la lutte contre la pauvreté, la gestion des conflits et l'exploitation des ressources naturelles<sup>27</sup> ?

### **Des stratégies logiquement complémentaires**

La plupart des actions et des secteurs inscrits dans le PIR 8<sup>ème</sup> FED comprennent des secteurs d'intervention (ECOFAC, PACE, PROCULTURE,...) différents de ceux retenus dans les PIN RCA. Des complémentarités et des synergies ont été développés entre le PIN 9<sup>ème</sup> FED RCA et le PIR 9<sup>ème</sup> FED Afrique Centrale pour l'intégration régionale et les transports.

La composante intégration économique régionale du PIR, par exemple, complète le PIN RCA et vise le renforcement de la stabilité économique par l'amélioration de la convergence des politiques économiques, l'appui à la mise en place du dispositif institutionnel, le renforcement des capacités d'analyse et de prise de décision, la disponibilité des statistiques économiques et financières harmonisées et fiables et une harmonisation des lois des finances publiques (I 6.1.1).

Il y a bien pour tous les acteurs de l'aide communautaire une connaissance des interventions et stratégies nationales et régionales. Les stratégies organisent bien des complémentarités logiques fortes et avérées. Les structures d'intervention régionales et nationales se connaissent parfaitement bien. Le dialogue de politique est convergent tout particulièrement pendant les phases de programmation. Il reste globalement convergent même s'il fait l'objet de démarches séparées par la suite, notamment lorsque l'atteinte des objectifs des programmes régionaux et nationaux est remis en cause (I 6.2.2).

### **Avec des mises en œuvre qui s'ignorent**

Les équipes qui mettent en œuvre les programmes sur PIR et PIN travaillent de manière isolée, chacune confrontée à des difficultés spécifiques pour lesquelles la mise en commun ne s'impose pas et n'est pas susceptible d'apporter des solutions. Les divergences qui s'imposent au niveau régional dans la réalisation des objectifs deviennent des contraintes pour le niveau national, et réciproquement.

En matière d'appuis macroéconomiques, selon les conclusions du récent rapport provisoire d'évaluation à mi parcours du Programme d'appui institutionnel à l'intégration régionale à l'Afrique centrale (PAIRAC), il y a une certaine méconnaissance des stratégies, des acteurs, des procédures, structures d'intervention et des institutions de la CEMAC, par les autorités nationales.

Une connaissance fine des procédures nationales, des partenaires gouvernementaux est un impératif incompatible avec une gestion régionale des programmes. Le contexte spécifique de la RCA, en situation presque permanente de sortie de conflit et de transition, et l'absence ou la faiblesse des compétences et qualifications des cadres nationaux appellent des modalités d'appui qui sont très différentes de celles nécessaires au Cameroun, par exemple. Les responsables et les équipes d'AT en viennent à s'ignorer, voir à prendre à leur charge des oppositions liées à des facteurs qui les dépassent mais qu'ils en viennent à partager (I 6.2.1).

---

<sup>27</sup> *Justification et couverture de la question* : Le principe de complémentarité et les procédures d'élaboration et d'adoption des PIR et des PIN visent à garantir des effets de levier par la recherche de synergies entre les activités sur financements communautaires au niveau national et au niveau régional. Dans le contexte particulier de la région de l'Afrique Centrale, des problèmes spécifiques de prévention des conflits et de gestion des ressources naturelles partagées imposent des actions concertées. La perspective de la création d'un marché commun est également une dimension importante pour la réduction de la pauvreté. Cette question vise à apprécier si (i) le niveau régional s'est imposé comme un référent des interventions de niveau national et, réciproquement, si (ii) les moyens mobilisés au niveau régional (pour le plaidoyer comme pour les interventions) ont été de nature à être suffisamment incitatifs par rapport à l'importance des enjeux et si (iii) les actions entreprises par la CE ont bien été positionnées au niveau le plus approprié.





## ***Une incapacité à adapter la stratégie régionale aux Etats en situation de fragilité***

L'instabilité et la crise structurelle de l'Etat en RCA surdéterminent l'adéquation de la répartition des domaines d'intervention entre le PIR et le PIN. Ce type de situation sape les bases d'une action structurante de niveau régional dans la mesure où les engagements pris peuvent être remis en question brutalement.

Dans le même temps, certains enjeux fondamentaux comme le désarmement et la stabilisation politico-militaire dépassent clairement la dimension régionale et nécessitent une intervention couvrant plusieurs pays (et pas nécessairement selon les limites des ensembles régionaux existants). Il y a donc une inadéquation inquiétante dans la répartition des domaines d'intervention PIN/PIR non pas inhérente, mais conjoncturelle. Cette inadéquation n'a pas donné lieu à une réaction de la CE qui a conservé, sur l'ensemble de la période sous revue, la répartition des domaines en vigueur dans les autres ensembles régionaux (CJ 6.3).



## ***Le cas des transports***

Pour les infrastructures et le transport, la complémentarité entre le PIN et le PIR est directement présentée dans les DSP (I 6.1.1). Le PIN prend en charge l'aménagement de l'axe Bangui – frontière Cameroun et le PIR le développement de la facilitation des transports (TIPAC, postes frontière communs). Les actions sur d'autres PIN de la région s'inscrivent dans la continuité géographique (route Garoua – Douala au Cameroun, chemin de fer Brazzaville – Pointe Noire au Congo, navigabilité du fleuve en RDC) sans qu'il en soit faite mention dans le DSP RCA, alors que ces liens renforceraient la crédibilité de la stratégie communautaire. L'allocation initiale sur PIR pour contribuer au projet d'aménagement de l'axe Bangui – Douala (8,5 M€), après avoir été acceptée, a été modifiée suite aux retards accumulés.

Ce changement a contribué à modifier la nature du projet et à chercher d'autres PTF pour couvrir l'axe. Les actions de facilitation des transports sont bloquées en RCA. Les travaux sur PIN ne sont pas réalisés. Il n'est donc pas possible d'estimer les effets qui puissent leur être attribués (I 6.1.2).

Les DSP transports présentent les actions au niveau régional et national. Dans ce secteur la complémentarité des interventions nationales (infrastructures et entretien) et régionales (facilitation, douanes) n'impliquent pas nécessairement une stratégie commune, même si la convergence est inhérente. Il y a bien connaissance réciproque des deux projets, d'autant que les responsables des structures nationales sont en nombre très restreint en RCA et les structures régionales ont leur siège à Bangui. Cela s'avère ne pas être une condition suffisante pour établir une cohérence opérationnelle entre les interventions régionales et nationales. Les temps dans lesquels ils s'inscrivent sont structurellement différents, les contraintes rencontrées sont également différentes et donc les calendriers de réalisation ne peuvent que diverger (I 6.2.1).

Les situations de développement du secteur sont très différentes entre la RCA et, par exemple, le Cameroun. Les rapports de force issus d'autres enjeux surdéterminent la capacité de dialogue sectoriel. Il existe cependant des passerelles personnelles entre responsables de pays voisins liées à des formations partagées (I 6.2.2).

L'approche communautaire régionale s'est finalement positionnée sur la facilitation des transports qui est appropriée par rapport aux objectifs globaux de l'assistance de la CE (I 6.3.1). L'implication du PIR dans le financement des travaux n'a pas dégagé d'avantage comparatif, au contraire puisque les allocations se sont avérées volatiles en fonction de raisons externes à la RCA et pénalisante pour elle. Cette décision a mis à mal la vision par les autorités nationales d'une cohérence stratégique d'ensemble de l'assistance communautaire.

Les projets et programmes du PIN n'auraient pas pu être mis en œuvre par une représentation communautaire d'échelle régionale, car ils imposent un dialogue de politique permanent qui se construit autour de la gestion quotidienne de projets (et des difficultés de mise en œuvre). Une connaissance fine des procédures nationales, des partenaires gouvernementaux est un impératif incompatible avec une gestion régionale des programmes. Le contexte spécifique de la RCA, en situation presque permanente de sortie de conflit et de transition, et l'absence ou la faiblesse des

compétences et qualifications disponibles au sein de l'administration renforcent cet impératif de proximité (I 6.3.2).

## 4.7 Cohérence avec la Facilité de Paix pour l'Afrique

Dans quelle mesure, la combinaison d'outils communautaires et d'autres instruments horizontaux d'intervention comme la Facilité de Paix pour l'Afrique ou la politique extérieure communautaire dans la région ont accompagné la sortie de crise de la RCA<sup>28</sup> ?

### ***Un financement unanimement jugé opportun et décisif, mais sans cohérence globale***

La combinaison d'outils communautaires et d'autres instruments horizontaux d'intervention, et tout particulièrement l'intervention militaire (FOMUC) financée par la Facilité de Paix pour l'Afrique a non seulement accompagné la sortie de crise de la RCA, mais a été opportune et décisive.

Elle a donné les garanties nécessaires au bon déroulement du processus électoral de retour à la normale après le coup d'Etat. Elle a progressivement sécurisé Bangui puis les villes secondaires les plus exposées aux actions des groupes d'opposition armée.

Les interventions humanitaires ont bénéficié des financements ECHO et les ressources programmables du 10<sup>ème</sup> FED se sont données pour objectif d'engager la transition en partant des villes secondaires en empruntant pour une part une logique LRRD. Les interventions de la CE en RCA sont donc, à ce niveau de généralité, potentiellement exemplaires en termes de gestion du conflit. A un niveau plus détaillé, la mise en œuvre des différents outils amène à penser que des problèmes de combinaison et de synergie restent à résoudre (I 7.1.1). Une stratégie communautaire globale reste à construire.

### ***Un chantier global de la CE, des avancées locales***

A un niveau très global, la CE n'a mis en place, pendant la période sous revue, que très progressivement la panoplie d'instruments permettant de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie globale de prévention et de stabilisation des conflits, d'intervention humanitaire et d'appui à la transition vers le développement. La Communication de la CE « *La stratégie pour l'Afrique* » de 2005 est le premier texte qui avalise une approche globale des différents moments des cycles du conflit sur le continent. Elle est intervenue en fin de période sous revue et ne peut donc faire l'objet d'une appréciation dans le cas de la RCA (I 7.1.1).

Il y a lieu cependant de noter qu'au niveau national, la CE n'a pas d'autre document de stratégie que le DSP. En RCA, le financement de la FOMUC n'ayant été assumé par la CE qu'à partir de 2004, le DSP 9<sup>ème</sup> FED ne pouvait en proposer une intégration dans une stratégie communautaire globale. Le DSP 10<sup>ème</sup> FED (2007-2013), par contre, était en mesure de proposer une stratégie intégrant tous les instruments communautaires sur financement FED, donc les programmes de développement sur enveloppe A, les actions humanitaires sur enveloppe B et la contribution de la Facilité de Paix pour l'Afrique. Or, le DSP se limite en définitive à l'enveloppe A, l'aide programmable classique. La FOMUC est mentionnée dans l'analyse des risques comme le garant du « *maintien de conditions de sécurité nationales stables est un des postulats nécessaires à la bonne conduite de la stratégie* ». <sup>29</sup> Il n'y a pas eu (ou pu avoir) recherche d'une synergie explicite, par exemple par l'association des différentes approches dans les mêmes zones, ce qui au-

<sup>28</sup> *Justification et couverture de la question* : L'action internationale, dans des situations de crise et de conflit, et plus généralement, par rapport aux États fragiles, mobilise un large éventail d'interventions qui vont des opérations militaires à la coopération technique. Dans le cas de l'aide communautaire en RCA, la question vise à identifier si (i) les instruments ont pu être mobilisés dans une stratégie globale de prévention des conflits, de stabilisation et de transition vers le développement, et (ii) une synergie a pu être dégagée entre les instruments du fait des cohérences et complémentarités introduites dans leur conception, leur modalités de mobilisation et de mise en œuvre. Un des volets de la question est d'analyser l'adéquation des instruments, des procédures et des moyens de la CE pour assumer efficacement cette coordination.

<sup>29</sup> DSP et PIN 10<sup>ème</sup> FED 2008-2013

rait du sens dans un pays dont l'essentiel du territoire reste, à divers degrés, contraint par l'insécurité (I 7.1.1).

La réponse stratégique du DSP 10<sup>ème</sup> FED adapte les outils communautaires à la finalité d'une stratégie globale de gestion des conflits en RCA en adoptant une démarche de « *pôles de développement* ». En mobilisant les modalités de mise en œuvre autorisées par les articles 72 et 73, elle adapte aussi la politique communautaire de primat de la garantie de la bonne utilisation des fonds sur la maximisation de l'efficacité des interventions de la CE. Les risques pris par des procédures allégées (gré à gré avec des ONG internationales) se sont avérés minimes, généralement limités à l'écart entre les capacités annoncées et les capacités démontrées. Cette adaptation se limite néanmoins et par nature aux ressources du FED. Elle n'est donc pas habilitée à intégrer les contributions à venir de l'instrument de stabilité et la Facilité de Paix pour l'Afrique. L'existence d'une stratégie globale de gestion des conflits dans un état fragile comme la RCA suppose une unicité de commandement des différents instruments. Leur point de convergence est resté flou aux évaluateurs et ne semble pas être la Délégation de la CE (I 7.1.2).

Cette recherche de synergie entre les outils de développement et les outils de stabilisation est sous-jacente à la réponse stratégique du 10<sup>ème</sup> FED, mais n'est pas explicitée (I 7.2.2). Elle est apparue dans les entretiens la Délégation et constitue une démarche en cours. L'intégration porte essentiellement sur les dimensions DDR et LRRD, mais n'explicité pas le rôle de la Facilité de Paix pour l'Afrique. Le schéma stratégique sur la nature des synergies à rechercher et les processus de transition des uns (phasing out des interventions militaires, puis humanitaires) aux autres (programmes FED enveloppe A ou programmes LRRD enveloppe B) n'a pu être trouvé dans les documents de la CE, que se soit au niveau global ou au niveau national (ou régional). La question est également apparue centrale lors de l'évaluation mi-parcours de la FPP, avec celle de l'articulation avec les actions de renforcement des capacités.



### ***Vers une atomisation concurrentielle ?***

La tendance de chacun des instruments de la CE est de devenir de plus en plus inclusif, le développement de la cohérence interne (et de l'élargissement des compétences) prenant systématiquement le pas sur la complémentarité entre les instruments. Ainsi les ressources de l'enveloppe A sont utilisées dans un programme qui englobe des dimensions LRRD et DDR, les programmes ECHO tendent à se prolonger pour mettre en œuvre des projets LRRD et l'évaluation de la FPP pose déjà la question du renforcement de capacité comme outil de transition. Superficiellement, la logique des différents instruments apparaît plus comme une concurrence que comme la recherche de synergies, alors que leur complémentarité est réelle et a présidé à leur mise en place (I 7.2.1).

La mise en place d'initiatives pour introduire des dimensions « *prévention des conflits* » ou LRRD dans les interventions de la CE programmées sur PIN, ses outils horizontaux et ses autres politiques est l'objet du 10<sup>ème</sup> FED. Au stade de développement au moment de la présente évaluation, l'étude de faisabilité/programmation reste à faire (I 7.2.2).

## 4.8 Cohérence, coordination-complémentarité et valeur ajoutée

Dans quelle mesure, dans un contexte difficile, la qualité de la relation établie par la CE avec les autres partenaires techniques et financiers de la RCA a permis d'améliorer la cohérence et la complémentarité des interventions et de dégager une valeur ajoutée communautaire à un niveau global et/ou sectoriel, au sein d'une coordination avec les États membres<sup>30</sup> ?



### *Coordination/complémentarité*

Dans la mesure où, pour tous les secteurs, les besoins du pays sont très loin d'être couverts, il n'y a pas eu sur la période de problèmes de chevauchement, de redondance ou de double emploi entre les interventions des PTF. Seul le DSP 10<sup>ème</sup> FED présente de façon détaillée les interventions actuelles et prévisionnelles des États membres (EM) et des autres PTF dans les différents secteurs afin de contribuer à améliorer de meilleures complémentarités et synergies.

La coordination des PTF est réalisée en dehors du gouvernement et il n'a pas été identifié par la mission d'initiative de plateforme où cette fonction pourrait être assumée par le partenaire. L'état d'urgence chronique ne permet pas aux PTF de considérer cette évolution même sur le moyen terme. La nature difficile des rapports avec les services de l'ON exclut toute avancée dans ce sens.

Dans les secteurs où plus d'un intervenant est présent, les PTF présents en RCA se concertent fréquemment, mais d'une façon plutôt informelle, adaptée au nombre de bailleurs et de projets. En général, la coordination entre la CE et les autres PTF est étroite et se déroule de manière permanente, compte tenu notamment du nombre restreint d'acteurs tant du côté des bailleurs que de l'administration. La conception et la mise en œuvre du programme AREMIF d'appui aux finances publiques en est le meilleur exemple, avec des synergies développées entre la CE, l'AFD, le FMI et la BM notamment dans l'effort commun d'aider le pays à stabiliser le cadre macroéconomique et d'atteindre le Point de Décision de l'initiative PPT. A contrario, quand la CE est le seul intervenant, comme pour les programmes de microréalisations ou la santé, il n'y a naturellement a priori pas d'objet à la coordination avec les EM.

La France est le principal EM ayant conservé tout au long de la période sous revue une stratégie de coopération active. Durant cette période, la coordination entre la CE et l'aide bilatérale française a été systématique. Cette coordination a été faite soit directement au niveau projet (AREMIF, transport fluvial) en se répartissant les composantes du projet, soit plus indirectement, la CE fournissant un cadre de référence (politique sectorielle) pour l'identification et la hiérarchisation des projets/programmes. Le montage de l'apurement des arriérés aux cotonculteurs a également été conçu comme complémentaire à la stratégie de relance de la filière (dont le chef de file était la France).

Dans le domaine de la santé, l'OMS, Conseiller du Ministère de la Santé est le chef de file traditionnel des PTF dans le secteur et dans le cadre de groupes thématiques avec les agences spécialisées des Nations Unies. Des efforts importants ont été fournis pour développer des synergies entre les interventions de la Commission européenne et celles des États membres ou des organismes multilatéraux de coopération et plusieurs acquis sur la période (programmation sanitaire, carte sanitaire, lutte contre la tuberculose) sont le fruit d'interventions concertées.

La CE est le seul partenaire de la RCA à avoir entretenu pendant toute la période un dialogue politique avec le gouvernement. Les EM se sont retirés du pays pour la plupart et la France

<sup>30</sup> *Justification et couverture de la question* : La coordination et la complémentarité sont des moyens essentiels pour accroître l'efficacité des interventions mises en œuvre dans le cadre de la coopération au développement. Les troubles politiques de la période sous revue, la fragilité chronique de l'État ont constitué des enjeux pour lesquels une action concertée, complémentaire et convergente des PTF, et particulièrement de la CE avec les États membres (EM) ont été un levier important pour éviter la crise ou limiter ses effets sur les populations. Cette question vise donc à apprécier dans ce contexte l'ampleur et l'efficacité de la coordination au sein de la communauté des PTF face à la montée de la crise et le degré de complémentarité entre leurs interventions respectives avant, pendant et après la crise. La France étant restée fortement impliquée en RCA depuis l'indépendance, la question de la valeur ajoutée de la CE se pose à la fois en termes de contribution spécifique par l'apport d'une expérience plus large des situations de crises structurelles et de réaction aux périodes de conflits, par une plus grande neutralité vis-à-vis d'éventuels intérêts privés facteurs de conflit ou d'instabilité ou par une capacité à peser plus fortement dans le dialogue politique. Cette analyse des 3C et de la valeur ajoutée a été faite en termes de stratégie globale et de stratégies sectorielles, particulièrement pour les finances publiques, la santé et les transports.

n'intervient pratiquement pas dans le dialogue politique, du moins au niveau de ce qui peut être analysé sur place. En l'absence des EM, la CE a mené le dialogue politique seule, l'aide bilatérale française s'inscrivant en cohérence avec les acquis de ce dialogue. Cette cohérence a été effective dans les transports et plutôt de façade pour l'amélioration des finances publiques.

Les institutions internationales, après s'être longtemps impliquées sans grand succès dans le dialogue de politique sectorielle avec le gouvernement, se sont retirées après les événements de 2003-2004 et ne sont revenus qu'en fin de période sous évaluation (I 8.3.2). Il y a eu cohérence entre les acquis sectoriels des PTF (particulièrement dans le secteur transport) et le contenu des appuis de la CE.

Les EM n'ayant pas eu sur la période d'interventions significatives, la question de la complémentarité ne se pose pas. Pour le cas de la France, il y a bien eu complémentarité dans le secteur du transport fluvial, qui a bien permis de recouvrir un domaine d'intervention important pour la RCA et qui ne l'aurait pas été sans l'intervention communautaire (I 8.3.3).



### **Cohérence**

La cohérence des stratégies adoptées par la CE et les EM a été assurée par l'inscription (tardive) des interventions dans le DSRP, comme référence commune de leurs interventions, et par la coordination entre PTF (cf. ci-dessus). Dans le cas des transports et infrastructures ou celui de la gestion des finances publiques, la CE assure une coordination opérationnelle des initiatives en tant que chef de file des PTF. Aussi, la stratégie des interventions communautaires a été conçue sur la base d'une étroite concertation avec notamment la France (seul EM actif en RCA), et les institutions de Bretton Woods. Enfin, dans le cas des transports et infrastructures (où la CE est chef de file) ou celui de finances publiques (où elle est de facto chef de file), la CE assure la mise en œuvre d'une coordination opérationnelle (I 8.1.1).

Le DSP 2002-2007 mentionne que les autres PTF du secteur transport (AFD, KfW, BM et JICA) utilisent le PST2 élaboré avec l'appui de la CE comme cadre de référence commun. Les DSP des 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> FED ne présentent pas les actions des autres PTF ni définit un cadre de coordination. Alors que c'était une obligation dès le 9<sup>ème</sup> FED, il n'y a pas de matrice des principaux PTF en annexe au DSP. Seul le DSP du 10<sup>ème</sup> FED présente de façon détaillée les interventions actuelles et prévisionnelles des autres EM/PTF dans les différents secteurs afin d'assurer complémentarités et synergies (I 8.1.2). Il n'y a de plus pas eu sur la période de montages techniques, financiers ou opérationnels conjoints CE / États membres (I 8.1.3).

Le secteur de la santé est un secteur où la cohérence, dans les situations similaires à celle de la RCA pendant la période couverte par l'évaluation, se fonde sur un consensus relativement bien assis sur les interventions urgentistes et humanitaires. Le rôle de coordination assumé par l'OMS en RCA est un garant de cette cohérence.



### **Valeur ajoutée**

La réplique de l'expérience sectorielle mondiale et continentale de la CE a été faite (sauf pour les PMR), mais n'a pas été un facteur déterminant de réussite des programmes, dans la mesure où il a manqué la prise en compte de l'expérience des États fragiles. Le poids de la CE, comme premier PTF en volume financier, dans un pays « *orphelin de l'aide* », a été déterminant pour une adoption facile des documents de politique sectorielle, même si la mise en place des restructurations administratives requises s'est avérée beaucoup plus difficile. L'appropriation dans le contexte actuel est très limitée, l'instabilité politico-militaire prévaut sur tous autres impératifs à Bangui et ne permet pas à l'administration d'adopter une logique de moyen terme.

Toujours dans le dialogue de politique sectorielle ou la mise en œuvre des programmes FED, la RCA n'a pas démontré une plus grande facilité à s'approprier les acquis des interventions de la CE sur la base de la neutralité particulièrement par rapport à la France, ancienne puissance coloniale (I 8.3.1).

Une contribution forte à la valeur ajoutée communautaire a été faite dans la gestion de la crise de 2003 et de la sortie de crise. Les procédures mises en œuvre et les actions entreprises sur financement CE ont été clairement issues de l'expérience communautaire acquise dans d'autres pays



du continent qui ont été accompagnés par la CE lors de crises politico-militaires. La neutralité de la CE par rapport aux intérêts nationaux des EM a été un avantage comparatif significatif durant ces périodes, notamment par rapport aux actions prises par la France (I 8.3.4).

## 4.9 Prise en compte des priorités transversales

Les priorités transversales ont-elles été prises en compte dans la programmation, la préparation et la mise en œuvre des interventions de la Commission<sup>31</sup> ?

### **Une prise en compte a minima**

Les dimensions transversales n'ont pas été développées dans les documents de programmation de la CE au-delà des mentions « réglementairement » obligatoires (sur la base des documents-type, cf. I 9.1.1).

En terme de « mainstreaming », les deux principaux secteurs d'intervention de la CE qui ont été le transport et la santé ont pris en compte respectivement l'environnement et le VIH/SIDA. La dimension genre n'a pas été explicitée, mais est entrée dans les préoccupations de mise en œuvre des projets (par exemple du PMR, cf. I 9.1.2). Sauf dans des approches projets ciblées sur une des dimensions transversales, il n'y a pas de dispositif de suivi des modifications apportées à la dimension genre, à la préservation de l'environnement et à la lutte contre le VIH/SIDA dans les projets/programmes financés par la CE (I 9.1.3). Il n'est donc pas possible d'apprécier la contribution de la CE pendant la période quant à l'avancement de la situation des femmes, de l'environnement ou de la pandémie (I 9.1.4, I 9.1.5).

Le fait que les principaux projets d'infrastructure n'aient pas pu être mis en œuvre pendant la période sous revue ne permet pas d'apprécier l'effet de l'anticipation des impacts non désirés sur ceux-ci (CJ 9.2).

### **Une omission du contexte spécifique de la RCA**

La situation politique a profondément perturbé le déroulement des projets et en a limité fortement les effets sur les bénéficiaires. Le maintien d'une crise politico-militaire latente continue à avoir les mêmes effets, avec des risques importants de crises et de violences (I 9.3.1). Les effets des périodes de conflits sont avérés sur tous les secteurs de l'économie et de la société, et tout particulièrement les femmes. L'environnement est encore soumis à des pressions (braconnage, déforestation) qui accentuent sa dégradation. Le maintien sur l'ensemble du territoire de bandes armées, de brigandage et d'actions militaires limitées est un facteur de propagation du VIH/SIDA (I 9.3.2).

Sauf pour les PMR qui ont été une réponse implicite, les interventions de la CE n'ont pas intégré les perturbations prévisibles liées à la situation politique, à la période de conflit et aux faiblesses des forces de l'ordre et de la justice sur l'environnement, les femmes et la propagation du VIH/SIDA avant 2006. Cette stratégie de réponse n'a pas été structurelle, mais plutôt une ap-

---

<sup>31</sup> *Justification et couverture de la question* : La RCA, au même titre que les autres pays de l'Afrique Centrale, constitue un enjeu environnemental considérable tant en termes de préservation et d'exploitation durable des forêts que de biodiversité. La pauvreté chronique, l'insécurité, les conflits armés mettent directement l'environnement en danger, d'autant que l'exploitation irrégulière et la contrebande des ressources naturelles (diamants, bois) sont identifiés comme un des facteurs de poursuite des conflits armés, voir une raison de ceux-ci.

Le genre est pour la RCA un autre aspect des dimensions transversales à caractère stratégique. En plus de sa contribution au développement dans des contextes moins critiques, sa prise en compte effective revêt en RCA une importance particulière avec la question du VIH/SIDA et celle de l'impact des violences en situation de guerre civile. Le VIH/SIDA, avec des taux de prévalence parmi les plus importants du monde est une autre dimension transversale qui s'impose tout particulièrement dans le contexte centrafricain.

Cette question vise donc à mesurer le niveau de prise en compte de ces aspects dans la programmation et la mise en œuvre des activités de la CE en RCA à différents niveaux (international, régional, national, local). Il s'est agi aussi d'apprécier dans quelle mesure ces aspects font l'objet d'une attention appropriée dans la stratégie et la manière dont elle se traduit dans les interventions de la CE (importance donnée à ces questions dans la formulation des activités ; capacité et incitations à définir, collecter et analyser les indicateurs correspondants ; capacité à impliquer les parties prenantes et à définir un cadre de régulation adapté).

proche en termes d'atténuation des effets sur les populations. Le 10<sup>ème</sup> FED s'inscrit plus dans une approche structurelle, sur la base de la variété des facteurs de crise (I 9.3.3).

Sur la base de constats empiriques diffus, la seule intervention de la CE à avoir eu un impact ponctuel et localisé sur les femmes et la propagation du VIH/SIDA est la FOMUC. Le Programme Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale (ECOFAC) a également joué un rôle du même ordre pour l'environnement, en s'inscrivant d'ailleurs dans une logique de confrontation (I 9.3.4). La contribution des interventions de la CE à l'amélioration du degré et des modalités de prise en compte de l'environnement, de la dimension genre et de la lutte contre le VIH/SIDA par le gouvernement n'a pas pu être identifiée. L'état de l'administration ne laisse pas envisager une capacité à prendre en charge ce type de préoccupation (I 9.3.5).

## **Environnement**

L'approche communautaire en faveur de l'environnement a comporté des projets (régionaux) ciblés sur la biodiversité et la prise en compte en tant que priorité transversale.

En termes de projets ciblés sur l'environnement, les interventions de la CE ont été très limitées, sans commune mesure avec les enjeux nationaux et régionaux. La focalisation de la programmation communautaire sur le transport a exclu une approche plurisectorielle, voire même empêché de donner une place significative aux aspects transversaux (genre, environnement, réduction des conflits, LRRD etc.).

Les deux composantes d'ECOFAC constituent une exception. Par leur antériorité et leur conception, elles sont plutôt basées sur une logique d'intervention plus sectorielle que transversale. L'idée du programme régional ECOFAC est basée sur une étude « *des sites critiques d'Afrique centrale* » de 1989 et a été concrétisée pour la RDC dans le contexte du « *Programme de développement de la Région Nord (PDRN)* » en 1992. La protection de la forêt de Ngotto dans le sud-est du pays a été intégrée en 1992 dans le volet centrafricain du programme ECOFAC. La composante « *Zones cynégétiques villageoises* » au nord-est a été l'objet en 2000 du projet 8 ACP CA 010 sur le PIN 8<sup>ème</sup> FED, visant à associer les communautés villageoises à la lutte contre le braconnage. D'une vue globale, la répartition des domaines d'intervention des deux composantes ECOFAC, par rapport aux objectifs de l'assistance, est très appropriée à la situation en RCA. De fait, les deux composantes ECOFAC, réalisées en RCA, constituent des « *projets* ».

Sans changement formel du cadre des objectifs de l'intervention, y compris les indicateurs de succès, les deux composantes ECOFAC ont successivement adapté leur approche de soutien à la situation du terrain. Cela concerne d'abord l'intégration de fortes mesures de participation du côté des bénéficiaires, ce qui complète de manière très adéquate la dimension « *conservation des ressources naturelles* ». Pourtant, les deux composantes ECOFAC, surtout dans le nord, souffrent de l'extrême faiblesse des structures partenaires étatiques, d'ailleurs une forte participation des communautés (organisation de plateformes locales de concertation entre acteurs et partenaires) fait entre-temps partie de la stratégie d'intervention. Dans ce contexte, les responsables des projets ont parlé aussi d'une forte représentation des femmes (aspect « *genre* »).

Pour sa dimension de priorité transversale, la CE a bien pris en compte l'environnement dans la conception de ses projets ayant un fort impact potentiel sur le milieu naturel. Les études d'impact environnemental ont bien été réalisées pour les projets d'aménagement des axes routiers. Elles ont d'ailleurs été étendues aux aspects sociaux et prévention du VIH/SIDA. Les mesures d'atténuation et de compensation ont été traduites dans un plan de gestion environnemental qui s'imposera aux parties.

## **VIH/SIDA**

Les interventions européennes pour la lutte contre le VIH se font principalement par le Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme, dont l'UE (Commission +EM) finance plus de la moitié. La RCA a bénéficié de 40 M€ (61 MUS\$) au titre du 2<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> Round (2002, 2004 respectivement), avec le PNUD comme agence d'exécution. La RCA bénéficiera de 31 M€ (44 MUS\$) dans le cadre du 7<sup>ème</sup> round, ce qui devrait permettre de traiter 8 000 personnes.

En effet, avec une séroprévalence de 10,7%<sup>32</sup>, la RCA était en 2005 au dixième rang mondial des pays les plus touchés par le SIDA. Le taux d'hospitalisation à cause de l'infection à VIH/SIDA dans certains services de médecine atteignait 70%. La RCA comptait environ 240 000 personnes vivant avec le VIH/SIDA, pour une population estimée à 3,7 million d'habitants.

La Délégation de la CE s'est impliquée dès 2002 dans le mécanisme de coordination mis en place au niveau national (« Country Coordination Mechanism »). Sur l'ensemble de la période sous évaluation, les financements du Fonds Mondial n'ont pas pu être mobilisés du fait de conflits à répétition entre l'agence d'exécution et les autorités sanitaires nationales. Le partenaire du Fonds est devenu récemment le Comité National de Lutte contre le Sida avec l'UCM (centrale nationale d'achat de médicaments) comme agence d'exécution.

Les programmes d'appui au secteur de la santé sur 8<sup>ème</sup> FED n'ont pas ciblé spécifiquement l'amélioration du contrôle des maladies transmissibles, en particulier le VIH/SIDA. Ce type d'intervention a été mis en œuvre par des lignes budgétaires thématiques déconcentrées. En 2004, la ligne, « *Lutte contre les maladies dues à la pauvreté (VIH/SIDA, paludisme et tuberculose)* » a permis une gestion directe par la DCE de certains projets comme celui pour le « *Développement et renforcement du réseau des Centres de Traitement Ambulatoire (CTA) pour la prise en charge des personnes vivant avec le VIH* ». Depuis 2007 le montant de cette ligne thématique « *lutte contre les maladies* » est intégralement versé au Fonds Mondial.



## Genre

La dimension genre n'est presque pas documentée. Une exception constitue la composante Zones cynégétiques villageoises d'ECOFAC au nord du pays, où un renforcement du rôle des femmes a été réclamé par la population cible elle-même. L'aspect genre joue aussi un rôle subordonné dans les deux études socio-économiques ECOFAC, établies en 2004 et 2005. Il n'est pas possible d'évaluer si cette absence est liée à la non prise en compte de cette dimension du fait par exemple de la multiplication des situations d'urgence qui aurait contraint la CE et ses opérateurs à prioriser les aspects directement opérationnels sur les enjeux de long terme ou une carence purement documentaire.

## 4.10 Intégration de l'approche LRRD

Dans un contexte d'instabilité chronique, l'approche communautaire, notamment relative à l'État de droit et la bonne gouvernance, a-t-elle intégré de manière anticipée des dimensions de prévention des conflits et de LRRD (« Linking Relief, Rehabilitation and Development ») dans la programmation et la mise en œuvre de ses programmes<sup>33</sup> ?

Les domaines d'intervention des DSP des 8 et 9<sup>ème</sup> FED se sont limités au « *désenclavement intérieur et extérieur* » du pays, donc à l'aspect « *transport* », ainsi qu'à l'appui macroéconomique. Ce choix stratégique a été principalement justifié par les faibles capacités d'absorption de l'aide publique démontrée au cours des années par la RCA. Cette focalisation de la programmation communautaire sur le transport a exclu de fait une approche plurisectorielle, voire même empêché de donner une place significative aux aspects transversaux (genre, environnement, réduction des conflits, LRRD, etc.). L'addendum du 9<sup>ème</sup> FED, établi suite à la revue à mi-parcours, a pour-

<sup>32</sup> L'appréciation des taux de prévalence en RCA fait l'objet d'un débat sur la méthode et les données. Les valeurs varient entre 10 et 15% selon les sources. Il faut en retenir que la situation de la RCA s'apparente plus à celle des pays de l'Afrique australe qu'à celle des pays voisins.

<sup>33</sup> *Justification et couverture de la question* : L'instabilité du contexte régional et de la RCA elle-même rend obligatoire une adaptation de la démarche usuelle de conception et de mise en œuvre des interventions communautaires. La CE a-t-elle su ou pu mettre en place préventivement (8 et 9<sup>ème</sup> FED) des actions qui ont effectivement (i) eu un impact sur le déclenchement des conflits, (ii) limiter leurs effets sur les populations, ou (iii) accélérer une transition durable vers la stabilité et un État de droit ? La déstructuration de l'économie et de l'administration induite par les conflits implique une phase de transition. Cette dynamique de transition (LRRD) a fait l'objet de diverses initiatives, communications et capitalisations de la CE (AIDCO et ECHO). Dans ce domaine d'intervention, la coordination avec les autres PTF est encore plus stratégique que pour les activités de développement et les acteurs ne sont pas nécessairement les mêmes (OCHA, UNCHR, ONG internationales humanitaires et urgentistes, etc.). Cette question vise également à analyser l'étendue de la prise en compte de cette dynamique et les enseignements qu'il est possible de tirer de l'expérience centrafricaine, dans la mesure du possible au regard de programmes LRRD engagés dans les pays voisins (RDC).



tant réduit l'enveloppe B de 10 M€ pour disposer d'une réserve « *pour faire face aux éventuels besoins d'urgence humanitaire en 2007* ».

La programmation du 10<sup>ème</sup> FED tend vers une approche plus équilibrée, où la prévention des conflits et la LRRD seront pratiquement au cœur de la stratégie de la CE. Le PIN du 10<sup>ème</sup> FED mentionne d'ailleurs pour la première fois un appui de « *l'aide-projet* » dans un pays « *en situation de post-conflit* », auquel « *pourra être fait appel à titre transitoire par des procédures de type LRRD via la société civile* ». Le document n'est pas encore signé et les premières réalisations de ce genre ne peuvent être attendues avant l'année 2009.

Sur l'ensemble de la période en question (1996 – 2007), la CE n'a pas mis en œuvre de projets ou de programmes spécifiquement liés à une approche prévention des conflits ou LRRD. De la même manière, aucun des projets conçus ou mis en œuvre pendant la période sous revue n'a été adapté ou conçu en intégrant, en tant que dimension transversale (c'est-à-dire sous-jacente aux activités entreprises), l'approche « *LRRD* ». Aucune étude préalable analysant les mesures de prévention des conflits ou/et l'approche LRRD n'a été identifiée à ce jour, et les éléments-clé de la prévention de conflits et/ou de la LRRD ne sont pas appréciés/suivis par des indicateurs spécifiques que ce soit dans les PIN 8 ou le 9<sup>ème</sup> FED, bien que le 9<sup>ème</sup> FED mentionne que « *d'autres actions pourront être financés dans le domaine de la bonne gouvernance, l'État de droit, la démocratie, la justice ou les droits de l'Homme* ».

Le besoin a néanmoins été perçu. Les rapports de suivi (ROM) des projets des secteurs transports et santé identifient clairement les causes structurelles des difficultés rencontrées, liées à la crise politique et aux conflits violents dans le pays : la quasi faillite des structures étatiques qui mène par conséquent à une instabilité. A cette difficulté fondamentale s'ajoutent des déficits conceptuels des projets en exécution (non-existence des cadres logiques) ainsi que des lacunes professionnelles du personnel. Il n'y a pas eu, sur la base de la documentation disponible, de réactions pour renforcer les stratégies opérationnelles et pour intégrer des dimensions transversales telles que « *prévention des conflits* » ou « *LRRD* » dans les projets transports et santé.

Dans la mesure où il y avait en même temps une conscience du besoin, certains instruments ou approches ont été ajustés dans la pratique pour participer à la prévention des conflits. L'utilisation à plusieurs reprises de l'aide budgétaire pour payer les salaires de la fonction publique, par exemple, a été aussi conçue comme une contribution, même si sans pérennité, à la stabilité politique.

Un échange intensifié d'expériences et d'idées dans les domaines de la « *prévention des conflits* » et « *LRRD* » entre ECHO, la Délégation et d'autres acteurs non étatiques existe depuis 2007. Dans l'ensemble, les relations entre la Délégation en RCA, AIDCO et ECHO sont considérées comme excellentes. Ces interrelations sont stratégiques pour adapter la réponse communautaire aux besoins du pays. La stratégie de la CE pour le 10<sup>ème</sup> FED est d'appuyer la politique « *du gouvernement* » d'une dynamisation des pôles de développement, notamment à l'intérieur du pays. La réalisation de ce concept devra cependant lutter contre les problèmes suivants :

- Des mesures efficaces de prévention des conflits sont difficiles à trouver, du fait que les groupes armés dans le pays ne sont que rarement issus de la société locale. Au contraire, la société locale se retrouve souvent prise en otage par des groupes violents. Où réinsérer des démobilisés ? (forte limitation du programme de Démobilisation – Désarmement - Réinsertion !)
- L'approche LRRD nécessite un certain nombre d'ONG internationales. Jusqu'à présent, leur nombre est encore très limité et en grande partie il s'agit des « *humanitaires* », qui ne sont souvent pas capable de répondre de manière adéquate, qualifiée et en permanence aux défis de la réhabilitation et donc à un développement durable.
- Beaucoup d'ONG internationales sont très hésitantes vis-à-vis d'une implantation en RCA suite aux problèmes logistiques et sécuritaires : tous les ravitaillements des projets sont extrêmement difficiles en terme de coûts, distances à parcourir, manque de personnel qualifié disponible, conditions des routes et situation sécuritaire.

La situation tendue en RCA demande impérativement et avant tout une mise en œuvre rapide des activités, sans trop d'études détaillées préalables, utilisant plutôt l'approche « *recherche-*

*action* ». Cependant, vu la lourdeur des procédures de la CE et des autres PTF du développement, la capacité à mettre en œuvre cette approche reste à prouver ou à construire.

## 5 Conclusions et recommandations

### 5.1 Conclusions

Les conclusions issues de la présente évaluation sont de deux ordres :

- des conclusions de portée générale qui sont considérées comme des enseignements majeurs, qui dépassent le cadre des projets et qui sont susceptibles de mettre à jour des pistes pour l'amélioration de la stratégie d'aide de la CE dans des contextes similaires à celui qu'a connu la RCA pendant la période sous revue (1996-2007) ;
- des conclusions spécifiques aux questions évaluatives<sup>34</sup> qui ont une visée plus opérationnelle et sont d'une pertinence limitée à la RCA.

#### 5.1.1 Conclusions de portée générale

- cG1.** (*issue de toutes les QE*) : Les interventions de développement de la CE n'ont pas eu d'impact identifié sur la crise structurelle chronique de la RCA ; des effets de retardement des crises violentes sont possibles, mais pas prouvés ; il y a eu des effets notables sur la sortie de crise politique après le coup d'Etat de 2004 et la réduction des effets des crises sur les populations.
- cG2.** (*issue des QE 1, 3, 10*) : Jusqu'à la suspension de l'assistance communautaire au titre de l'Article 96 des accords de Cotonou, la CE a maintenu entre le 7<sup>ème</sup> et le 9<sup>ème</sup> FED une stratégie de développement économique fondée sur le désenclavement routier, malgré une situation marquée par l'instabilité politique et militaire et la récurrence d'épisodes de troubles et de violences. Les dispositions de l'Art. 96 ont permis d'ajuster l'application de la stratégie, mais pas la stratégie elle-même avant la mise en chantier de la programmation du 10<sup>ème</sup> FED. Au mieux, cette évolution stratégique connaîtra un début de mise en œuvre en 2009, soit 5 ans après les événements qui l'ont déclenchée. Entre-temps, la situation a évolué, sans a priori remettre en cause les choix stratégiques retenus.
- cG3.** (*issue des QE 1, 3*) : Les DSP n'ont pas pu être utilisés comme des références pour l'orientation des interventions de la CE dans un contexte de conflit larvé avec certaines structures de l'Etat partenaire (et récemment avec les services de l'ON). Tout en se conformant au format standard de la CE, certes logique mais peu appropriable par des opérationnels, ils ne reflètent de plus qu'une vision tronquée de la stratégie communautaire, acceptable par le partenaire. En situation d'instabilité non assumée par le partenaire ou de partenariat de développement rendu difficile par d'autres enjeux, les documents stratégiques se sont avérés n'être plus qu'une formalité administrative sans contenu. L'agenda stratégique de la CE devient alors de fait du ressort du Chef de délégation et des services centraux, sans apparaître clairement au-delà de ce cercle restreint, avec des risques de déficit de complémentarité des instruments communautaires.
- cG4.** (*issue des QE 1, 2, 4*) : La CE, à partir du moment où elle a décidé de modifier sa stratégie (2005), a dégagé des marges de manœuvre au niveau des projets. Elle a pu les mettre en œuvre rapidement dans le respect de la bonne utilisation des fonds, sans toutefois pouvoir mobiliser les dispositions des Art. 72 et 73 des accords de Cotonou. Le consensus partagé par les services centraux et la Délégation a été la meilleure garantie d'une mise en œuvre pragmatique et orientée de ces marges de manœuvre vers l'atteinte de résultats concrets. Ce consensus est largement affaire de personnes, donc imprévisible.
- cG5.** (*issue des QE 1, 2, 3, 4, 9*) : Les domaines d'intervention de la CE ont été inégalement compatibles avec l'évolution stratégique d'après 2004. Les aides budgétaires ciblées se sont avérées être un instrument flexible et adapté aux besoins sociopolitiques (paiement des arriérés, remonétisation) et macroéconomiques (atteinte du point de décision PPTE) du pays. Les approches sectorielles se sont avérées peu flexibles, particulièrement

<sup>34</sup> NB. Le texte intégral des conclusions et recommandations des experts sectoriels est joint aux annexes.

l'appui aux infrastructures de transport. La modification de l'approche de la santé en mettant l'accent sur un programme plus ambitieux de réhabilitations, à la demande du bénéficiaire, n'a pas constitué une réponse pertinente à la situation rencontrée. Les PMR n'ont pas évolué, tout comme les projets ECOFAC. Des activités liées à la bonne gouvernance, pourtant essentielles dans le contexte, n'ont pas pu être introduites de manière significative.

- cG6.** *(issue des QE 2, 3, 4, 5, 6, 9) :* L'extrême pauvreté en ressources humaines mobilisables dans l'administration (et donc aussi dans les services de l'ON) comme dans la société civile (PME comprises) a été un obstacle majeur à l'atteinte des objectifs tant de la stratégie communautaire, des dialogues de politique que des projets. Les dysfonctionnements organisationnels (atomisation des pouvoirs, absence de chaîne de commandement) de l'administration et du gouvernement ont été d'une telle ampleur que la contribution de la CE à des améliorations concrètes, dans quelque secteur que se soit, a été marginale et n'est pas pérenne. La capacité de la société civile à contribuer à une amélioration de la gouvernance est pratiquement nulle, les ONG nationales et locales s'impliquant plus dans une stratégie de survie économique que de lobbying politique pour la bonne gouvernance.
- cG7.** *(issue des QE 3, 4, 7, 10) :* Les résultats de toutes les démarches de reconstruction, réhabilitation, prévention des conflits ont été et restent très fragiles. Leur succès reste totalement dépendant de variables d'ordre politico-militaire qui sont entièrement extérieures à leur champ d'action. La géostratégie particulière de la RCA l'a exposée aux principaux conflits armés du continent africain (RDC, Soudan, Tchad) et la donne n'a pas changé. L'opposition politique sur base ethnique s'est continuellement traduite en guérilla, les forces armées gouvernementales ne maîtrisant qu'une faible partie du territoire national. Les coupeurs de route constituent une forme de brigandage de mercenaires ou de démobilisés qui contribue à bloquer l'économie du pays. La dimension de renforcement/encadrement des forces armées de l'Etat n'a pas été prise en compte alors qu'elle apparaît à beaucoup comme un préalable au développement et, avant cela, au désarmement et à un retour à l'Etat de droit.
- cG8.** *(issue des QE 3, 4, 5, 6) :* Les conditions de vie comme les conditions de sécurité de la RCA pendant la période sous revue ont eu une incidence directe sur la capacité de la CE à mobiliser une expertise internationale qualifiée et stable. Par ailleurs, l'assistance technique fournie par des bureaux d'études ne dispose pas des mêmes protections que si elle opérait au sein de la Délégation avec laquelle les relations se limitent aux termes du contrat, ce qui se révèle inadapté dans des situations de risque ou d'agression (projet santé). Au sein même de la Délégation, le déficit de capacité subi jusqu'en 2005 a eu des effets sur la conception de certains projets (PMR) et dans la mise en œuvre d'autres projets (santé). L'évolution négative du risque-pays, liée notamment aux conditions de sécurité, a largement compromis la réalisation des projets d'infrastructure de transport (routier, urbain et portuaire) réalisés à l'entreprise internationale. Les projets employant des PME locales, comme le projet de restructuration et d'assainissement des quartiers à Bangui, ont pu être réalisés.
- cG9.** *(issue des QE 3, 4, 5, 6) :* L'approche développée en fin de période sous revue pour la programmation du 10<sup>ème</sup> FED, qui consiste à donner la priorité au développement des villes secondaires (pôles de développement) et de mettre en œuvre une approche multi-sectorielle intégrée à ce niveau apparaît comme une réponse stratégique adaptée au contexte et aux besoins du pays. Elle se propose d'intégrer des dimensions qui ont été jusqu'à là développées séparément : DDR, LRRD, développement local, décentralisation. Le caractère innovant de cette approche, qui fait tout son intérêt, va cependant requérir de pouvoir mobiliser un niveau d'expertise élevé (conception, pilotage, contrôle) et des opérateurs (principalement des ONG internationales de développement ou LRRD) qui ne sont actuellement pas ou peu présents en RCA. Il devra par ailleurs se donner les moyens de maîtriser localement un contexte sociopolitique volatile dans lequel le pillage de certaines réalisations financées par la CE, voire l'agression de ses opérateurs, a déjà eu lieu.

### 5.1.2 Conclusions spécifiques

- cS1.** (*issue de toutes les QE*) : L'engagement de la CE, Facilité de Paix pour l'Afrique comprise, a cependant évité des catastrophes humanitaires qui auraient pu avoir une dimension régionale

#### **Appuis macroéconomiques**

- cS2.** (*issue de QE2*) : Les interventions en matière d'appui macroéconomique de la CE ont contribué à l'amélioration de la stabilité macroéconomique et de la gestion des finances publiques. Elles n'ont cependant pas réussi à faire pression sur l'Etat pour qu'il tienne ses engagements et revoie à la hausse les allocations budgétaires effectivement mobilisées pour les secteurs sociaux, alors que depuis plus de dix ans les principaux indicateurs sociaux (éducation, santé) sont en recul. Le projet AREMIF est destiné à améliorer les recettes de l'Etat afin de pouvoir augmenter les allocations budgétaires aux services sociaux. (Voir aussi rS1-revue des contrats et concessions).
- cS3.** (*issue de QE2*) : La CE a apporté des appuis budgétaires ciblés pertinents qui se sont révélés efficaces en réduisant de façon très significative l'intensité des revendications portant sur les arriérés de salaires de la fonction publique. La CE a fait preuve d'une efficacité notoire pour mettre en œuvre ces appuis budgétaires. Les nouvelles procédures d'appuis aux pays fragiles n'étaient pas encore applicables et la mobilisation des ressources, l'évaluation des justificatifs d'arriérés et les paiements ont certainement constitué une prouesse administrative qui mérite d'être soulignée.
- cS4.** (*issue de QE2*) : Les effets réducteurs de crise associés aux appuis budgétaires additionnels visant la réduction de la dette ont très largement contribué à l'accession de la RCA au point de décision de l'initiative PPTTE, ce qui représente un impact décisif en matière d'appui macroéconomique.
- cS5.** (*issue de QE2*) : La sortie de crise a été gérée de façon logique et appropriée par l'application du processus de consultation art.96 qui s'est traduit par une série d'engagements du Gouvernement visant le redressement macroéconomique de l'Etat. La feuille de route des finances publiques a pu être construite par le Ministère des finances grâce à un état des lieux pertinent réalisé en 2002-2003 et financé par la CE. Elle définissait des mesures d'urgence pour remettre en route le dispositif de gestion des finances publiques mais a été considérée comme un plan de réorganisation à moyen terme.

#### **Infrastructures et transport**

- cS6.** (*issue de QE3*) : Les interventions de la CE en appui au développement du réseau routier ont réussi, dans un contexte institutionnel et politique difficile, à poser les bases du financement de l'entretien (FER) et de sa mise en œuvre (ONM). Le schéma de réalisation des travaux est décalé par rapport à l'évolution souhaitable à moyen terme de cette activité (réalisation à l'entreprise, mise en concurrence des PME locales, maîtrise d'ouvrage déléguée, capacité de contrôle externe), mais il n'existait de fait pas d'alternative du fait des capacités des PME et de la nature des ressources budgétaires de l'époque. Il n'existe de plus pas de programmation rationnelle de la mise en œuvre de l'entretien routier, réduisant d'autant l'utilité des maigres ressources mobilisables par l'Etat.
- cS7.** (*issue de QE3*) : Les financements alloués par la CE au désenclavement routier de la RCA dès le début de la période sous évaluation n'ont pas pu être mis en œuvre jusqu'à aujourd'hui et le montant prévu initialement pour 170 km ne permet plus qu'une contribution à hauteur de 70 km. Une partie du renchérissement est lié directement à l'absence d'intérêt des entreprises internationales pour un petit projet dans un contexte de risque politico-militaire élevé. L'autre partie relève de l'augmentation du prix des intrants. Le montage financier du projet révisé a été bouclé avec la contribution de la BM et de la BAD. Sur la période, l'impact de la CE sur les transports sur cet axe a été nul. Les interventions sur les routes en terre via le FER et l'ONM ont eu des impacts concrets pour les populations, mais limités dans le temps.

**cS8.** (*issue de QE3*) : L'appui de la CE au transport fluvial dans le cadre d'un projet commun avec l'AFD n'a pas encore débouché sur la réhabilitation des équipements portuaires qui en était attendu. Les procédures d'appel d'offre sont en cours.



### **Santé**

**cS9.** (*issue de QE4*) : Les expériences antérieures en matière d'appui au secteur de la santé ont été mal valorisées alors que les problématiques avaient peu évolué. Il y a eu un décalage important entre le programme tel qu'il a été conçu et celui qui a été mis en œuvre (dérive infrastructure), ce qui a constitué une réponse inadaptée aux problèmes rencontrés.

**cS10.** (*issue de QE4*) : L'équipe d'Assistance technique du programme santé a été très exposée en subissant des agressions sur les personnes et les biens. L'équipe, qui n'était pas préparée à subir un tel stress, l'a remarquablement géré alors même que les AT ne disposent d'aucun statut vis-à-vis de la CE et d'aucune protection : contractuels d'un bureau d'étude, ils sont intégrés à l'équipe nationale du partenaire et ne font pas partie de celle de la CE. De telles dispositions ont leurs limites en particulier lorsque le pays connaît un coup d'Etat.

**cS11.** (*issue de QE4*) : L'efficacité du programme santé (8<sup>ème</sup> FED) a été fortement affaiblie par des pertes matérielles (pillages, vols liés aux troubles) et des retards liés à des conflits de personnes, eux-mêmes liés à une gestion irrationnelle des postes au sein du projet et à des renouvellements continus, compréhensibles dans le contexte d'agressions. La responsabilité de la gestion des procédures n'a pas été attribuée de manière cohérente à l'intérieur de l'équipe d'assistance technique, induisant de nouveaux retards.

**cS12.** (*issue de QE4*) : Le partenariat n'a pas fonctionné de manière satisfaisante dans la mesure où l'Etat n'a pas tenu ses engagements ni en matière de mobilisation de son budget pour la santé ni pour le paiement des ses fonctionnaires dans les préfectures où la CE est intervenue. De surcroît certaines décisions contre-productives ont été prises qui ont porté atteinte à la durabilité des interventions (gestion du recouvrement des coûts par le personnel de santé et non plus par les Comités de Gestion pourtant bénéficiaires d'une formation par le programme).

**cS13.** (*issue de QE4*) : La dimension santé de l'approche Pôles de développement (10<sup>ème</sup> FED) se base, dans le cadre d'une approche pragmatique et intégrée, sur le principe d'achat de prestations (effectuées par une structure publique ou privée si elle est présente sur place), à l'aide d'un fonds dont la gestion serait confiée à une ONG. Cette approche vise à encourager « *ce qui marche* » (principe d'achat des outputs) sans se donner l'obligation de financer « *ce qui ne marche pas* » (financement systématique des inputs). Elle est adaptée au contexte et aux objectifs sectoriels.



### **Priorités transversales**

**cS14.** (*issue de QE9*) : L'impact sur l'environnement des deux composantes ECOFAC de la RCA, après plus de 10 ans de financement communautaire sur PIR, reste négligeable du fait de la faiblesse de l'autorité publique et son manque d'appropriation des objectifs du programme. Il n'a toujours pas été donné un fondement juridique aux zones d'intervention de la CE et il n'y a aucun contrôle sur le commerce des viandes de brousse. La focalisation sur la participation communautaire n'a pas pu dépasser ces handicaps fondamentaux.

**cS15.** (*issue de QE9*) : Le mainstreaming des priorités transversales, et notamment de l'égalité homme-femme et du VIH/SIDA, a été traité mais de manière routinière par les projets de la CE, sans initiative notable pour susciter une dynamique avec les partenaires alors même que les situations de troubles et de conflit en RCA ont un fort impact négatif sur les femmes. Cet impact est bien identifié par la CE, mais il n'a pas été anticipé et donc n'a pu être intégré préventivement dans les projets sur la période.



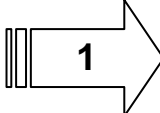
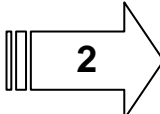
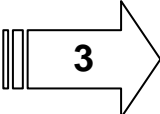
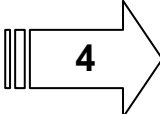
### ***Effizienz, complémentarités, cohérences, valeur ajoutée***

- cS16.** (*issue de QE7*) : La combinaison d'outils communautaires et d'autres instruments horizontaux d'intervention, et tout particulièrement l'intervention militaire (FOMUC) financée par la Facilité de Paix pour l'Afrique a non seulement accompagné la sortie de crise de la RCA, mais a été opportune et décisive. Elle a donné les garanties nécessaires au bon déroulement du processus électoral de retour à la normale après le coup d'Etat. Elle a progressivement sécurisé Bangui, puis les villes secondaires les plus exposées aux actions des groupes d'opposition armée. Les interventions humanitaires ont bénéficié des financements ECHO et les ressources programmables du 10<sup>ème</sup> FED se sont donné pour objectif d'engager la transition en partant des villes secondaires en empruntant pour une part une logique LRRD. Les interventions de la CE en RCA sont donc, à ce niveau de généralité, potentiellement exemplaires en termes de gestion du conflit. A un niveau plus détaillé, la mise en œuvre des différents outils amène à penser que des problèmes de combinaison et de synergie restent à résoudre. Une stratégie communautaire globale reste à construire.
- cS17.** (*issue de QE8*) : La coordination et la complémentarité avec les EM et les autres PTF présents en RCA a bien fonctionné et la CE, en assurant pendant les événements une continuité de ses interventions, s'est imposée comme chef de file dans la plupart de ses secteurs d'intervention.
- cS18.** (*issue de QE8*) : La CE n'a pas affirmé sa valeur ajoutée dans la mise en œuvre des programmes de développement. La réplication de l'expérience sectorielle internationale de la CE, notamment, a été réalisée, mais elle n'a pas été un facteur déterminant de réussite des programmes (par exemple dans les transports et la santé), dans la mesure où il a manqué la prise en compte de l'expérience de l'aide dans les États en situation fragile. La crise de 2003 et la suspension temporaire de l'aide de la CE, puis sa réorientation ont été des opportunités pour que la neutralité de la CE par rapport aux intérêts privés de ressortissants des EM et des intérêts nationaux des EM soit utile et constitue une véritable valeur ajoutée.

## 5.2 Recommandations

La présentation des recommandations suit la même logique que celle des conclusions et établit les liens logiques avec ces dernières. Les recommandations qui sont, pour les évaluateurs, des enseignements à prendre en compte en priorité par la CE sont signalées par une flèche.

### 5.2.1 Recommandations de portée générale

-  **rG1.** (liée à cG1, cG5) : **Etablir une procédure dérogatoire aux cycles de programmation** du FED liée à la reconnaissance en interne à la CE de l'entrée d'un pays partenaire en situation d'instabilité. La programmation devrait faire l'objet d'une révision annuelle sous forme d'addenda au DSP et d'une modification du PIN. Les procédures accélérées au titre des articles 72 et 73 des accords de Cotonou viendraient conforter dans un second temps la flexibilité de la réponse stratégique de la CE, au même titre que le recours à l'Instrument de Stabilité. Les dérogations aux règles communes d'usage des instruments communautaires (aides budgétaires ciblées) devraient être facilitées.
-  **rG2.** (liée à cG3, cG4) : Sous réserve que les addenda au DSP courant doivent être visés par le pays partenaire, la CE doit **disposer en interne d'un document de stratégie qui explicite la vision de la prévention des conflits, d'opération de maintien de la paix, de DDR et de LRRD** partagée par les services centraux et la Délégation et la traduit en plan d'action trisannuel glissant. Ce plan intégrera toutes les interventions de la CE : Facilités, PIN, PIR, lignes budgétaires (dont une part devra être décidée au niveau local), initiatives commerciales. Créer ou spécifier, en période d'instabilité établie, l'instance chargée de coordonner, dans une stratégie communautaire globale de niveau national, les instruments et d'organiser leur combinaison en fonction des besoins du pays. Mobiliser une expertise spécifique en appui à la CE pour concevoir, appuyer et suivre l'adéquation des réponses stratégiques apportées.
-  **rG3.** (liée à cG6, cG9) : L'objectif global de l'approche de stabilisation doit être la reconstruction progressive des capacités de la société civile et de l'Etat plus que des infrastructures, équipement et services publics qui ne doivent en être que les moyens. Les interventions de la CE en RCA n'ont pas d'autre alternative que la mobilisation d'ONG internationales de développement (ou de LRRD, plus rares) pour porter des partenariats avec des ONG locales et associations de base. Elles ne sont pas encore présentes en RCA. La mise en œuvre du 10<sup>ème</sup> FED doit être le moyen de les faire venir. Les ONG humanitaires déjà mobilisées par ECHO en RCA pourraient ne bénéficier que d'un unique financement FED de 18 mois non renouvelable pour faciliter leur entrée dans le « phasing out » et assurer le tuilage avec les ONG de développement.
-  **rG4.** (liée à cG7, cS16) : Sur les bases posées par la Facilité de Paix pour l'Afrique, la CE doit intégrer dans toutes les composantes de sa réponse stratégique un appui direct à la DDR et à la réforme du secteur de la sécurité (**une nouvelle « dimension transversale »** ?). Il y a également lieu de créer ou de spécifier une instance chargée de coordonner, dans une stratégie globale communautaire de niveau national, les instruments et d'organiser leur combinaison en fonction des besoins du pays. La stratégie doit être inscrite dans la relation de partenariat.
- rG5.** (liée à cG6, cG9) : L'appui aux structures de l'Etat devrait pouvoir mobiliser des appuis budgétaires déconcentrés pour permettre le redémarrage des services publics (santé, éducation agriculture, police, administration des finances) sans être entièrement dépendante des améliorations apportées à la gestion centrale des finances publiques et de la paye.
- rG6.** (liée à cG7, cG9) : Définir une position sur la nature dérogatoire aux règles générales du FED sur le partenariat avec un Etat en situation de fragilité, pour tenir compte des risques physiques et financiers liés aux périodes de troubles. Les points importants à considérer sont (i) adopter une position claire sur ce qui doit



être jugé inacceptable (impunité des auteurs d'atteintes aux personnes, de confiscation des fonds publics et en particulier de détournement des fonds européens, par exemple), (ii) développer une gamme de réponses aux manquements constatés de la part du partenaire, suffisamment opérationnelles pour être crédibles (suspension du programme, gel de nouveaux engagements, demandes de remboursement des dépenses non justifiées), (iii) promouvoir la transparence sur les ressources financières et humaines mobilisées par les interventions de la CE pour améliorer le contrôle social sur les élites locales.

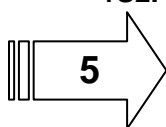
- rG7.** (liée à cG3) : Eviter que les entreprises locales soient évincées à cause d'une surface financière ne leur permettant pas de satisfaire aux procédures liées au cautionnement des marchés et à la mobilisation des avances ; cela alors que les entreprises internationales n'ont pas d'intérêt économique à soumissionner aux appels d'offres sauf sur la base de marges liées à des situations de quasi monopole.
- rG8.** (liée à cG9) : Les pôles de développement ne pourront pas tous être ciblés, ni au même moment, ni de la même façon. Il y a donc lieu de privilégier dans un premier temps ceux qui présentent les conditions les plus favorables. Cette approche séquentielle permettra par ailleurs, d'une part, de maximiser les impacts du programme et, d'autre part, d'intégrer au fur et à mesure les acquis d'expérience pratique et opérationnelle. Dans une démarche qui s'inscrit dans la LRRD, les prestataires doivent avoir des obligations contractuelles limitées principalement aux moyens à mettre en œuvre, avec des marges de manœuvre pour s'adapter aux évolutions des conditions d'intervention. Une approche multisectorielle intégrée spécifique à chaque pôle est une condition du démarrage des dynamiques locales attendues du programme. La gestion des finances publiques doit y être associée en tant que garant d'une meilleure transparence, par le biais éventuellement de ressources financières gérées directement par les échelons déconcentrés du ministère des Finances.

## 5.2.2 Recommandations spécifiques



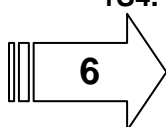
### **Appuis macroéconomiques**

- rS1.** (liée à cS4) : Poursuivre la démarche engagée en faveur de la stabilisation macroéconomique en organisant une revue des contrats et concessions publiques, en cours de validité, dans les secteurs minier, agricole, forestier et des télécommunications pour contribuer à améliorer la stabilité macroéconomique.
- rS2.** (liée à cS5) : Adopter une vision globale et à moyen terme de la réforme de la gestion des finances publiques en (i) définissant une méthodologie uniforme de planification stratégique, (ii) élaborant un Plan stratégique de réforme des finances publiques (PSRFP), (iii) en intégrant l'approche « Cadre de dépenses à moyen terme » dans le processus actuel d'informatisation de la chaîne budgétaire et (iv) en appuyant de manière significative les institutions de contrôles externes (Cour des comptes et Commission Parlementaire des finances).



### **Infrastructures et transport**

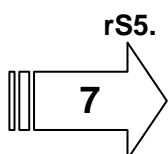
- rS3.** (liée à cS7) : Poursuivre la consolidation de la restructuration de la gestion du réseau routier en (i) appliquant les mesures permettant une augmentation progressive des ressources du FER, (ii) appuyant le ministère pour la mise en place d'une programmation rationnelle de l'entretien routier, (iii) appuyant la modernisation du parc de l'ONM, (iv) commençant à mobiliser des tacherons pour les travaux d'entretien courant non mécanisé en utilisant les services de la structure de maîtrise d'ouvrage déléguée existante.
- rS4.** (liée à cS6, cG9) : Réorienter les ressources de la CE et celle du FER pour appuyer l'approche pôles de développement en (i) donnant la priorité à la réouverture et un entretien rudimentaire des pistes rurales autour des villes secondaires appuyées par la CE (jusqu'à 20 km maximum) et (ii) réhabilitant les routes en



terre interurbaines desservant les villes secondaires (hiérarchisation après étude des avantages comparatifs de l'interconnexion entre pôles ou de la desserte à partir de Bangui). L'ouverture des pistes rurales pourra être réalisée par des ONG spécialisées en travaux hybride semi-mécanisés et l'entretien courant délégué à une PME locale (péages). A terme, des solutions devront être proposées pour mettre ponctuellement à disposition des PME des engins pour les travaux d'entretien mécanisés.



## **Santé**



**rS5.** (liée à cS9, cS12) : Découpler l'appui de la CE à la santé publique dans les Etats fragiles de l'approche classique dont l'objectif est d'avoir un centre de santé à moins de 10 km d'un bassin de population. Dans ces pays, la faiblesse conjuguée de la densité du peuplement et la rareté des personnels suffisamment qualifiés rend cet objectif inatteignable. Il faut donc plutôt promouvoir l'achat de prestations contractualisées, la constitution d'équipes dotées d'une logistique mobile pour la réalisation de Programmes Minima d'Activités, ou Programmes de visites périodiques par des spécialistes (chirurgiens par exemple) dans des infrastructures sanitaires périphériques correctement équipées.

**rS6.** (liée à cS12) : Accompagner la réalisation du programme santé en donnant aux structures déconcentrées de l'Etat les moyens de faire respecter les obligations de service public déléguées aux structures privées (à but lucratif ou non), particulièrement la qualité de l'accueil des patients. Appuyer en parallèle les délégataires pour qu'ils soient en mesure de dispenser des soins d'une qualité acceptable en contribuant à la réparation de matériels en panne, à l'offre de formations spécifiques, (anesthésie, chirurgie, labo, gestion par exemple), à fiabiliser l'approvisionnement en médicaments et en consommables. Il y a lieu à ce dernier titre d'effectuer un audit financier et organisationnel de l'UCM.

**rS7.** (liée à cG4) : Approfondir le travail actuel d'évaluation des stratégies pays pour assumer et renforcer les valeur ajoutées sectorielles de la coopération communautaire : reconstituer par exemple une équipe de spécialistes en santé publique capable de (i) valoriser l'expérience et le savoir faire acquis par la CE depuis les années 80 sur la mise en place de soins de santé primaires ou la constitution et la gestion des centrales d'achat de médicaments par exemple, (ii) documenter les approches actuelles de contractualisation des prestations de santé en RCA sur le prochain programme, mais également au Rwanda, en RDC et (iii) apporter un soutien technique aux responsables sectoriels des Délégations en charge des programmes en cours.



## **LRRD**

**rS8.** L'approche LRRD en RCA, à travers des opérateurs ONG internationales et des efforts internes à la CE de capitalisation, doit profiter des acquis de l'expérience de la CE et des autres bailleurs de fonds en RDC, Sierra Leone, Rwanda, tout en considérant les variables spécifiques à la RCA. La mobilisation rapide des acteurs LRRD est fortement recommandée en minimisant les études préliminaires et en évitant les procédures lourdes par appels d'offre. L'accélération des procédures de sélection, et mise en œuvre et de paiement, initiée par la Délégation doit être poursuivie.



## **Priorités transversales**

**rS9.** (liée à cS15) Les priorités transversales peuvent être regardées dans les pays ACP comme une valeur ajoutée aux interventions de la CE. Elles n'en constituent donc pas un enjeu stratégique. En RCA, et plus largement dans les Etats fragiles, il y faudrait faire un renversement stratégique complet : les priorités transversales sont des conditions essentielles du retour à des situations porteuses de développement durable. Elles pourraient utilement donc présider à la conception des interventions sectorielles.