



## Résumé exécutif

Programme de l'Union Européenne  
pour la Consolidation de la  
Démocratie en Centrafrique

### Auteurs :

Liliane Umubyeyi et Jules Yanganda

**Cota**

Rapport final

Juillet 2022

## 1 Présentation de l'évaluation

Cette revue porte sur le programme de l'Union Européenne pour la Consolidation de la Démocratie en République centrafricaine (UE-PCD). Celui-ci a été mis en œuvre par Enabel et a été lancé quelques mois avant la préparation et l'organisation des élections présidentielles et législatives de 2020-2021.

L'évaluation de la performance de l'intervention se base sur cinq critères du CAD, à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité. Elle aborde également des questions spécifiques qui ont été adressées à l'équipe d'évaluateurs. La méthodologie s'appuie principalement sur une analyse documentaire et 24 entretiens semi-directifs effectués en Centrafrique et à distance avec principalement les catégories suivantes d'acteurs : les bénéficiaires du programme, les partenaires techniques et financiers, l'équipe du programme, le personnel d'Enabel et de la Délégation de l'Union Européenne.

Bien que cette revue ait été planifiée à la fin de la mise en œuvre du programme UE-PCD, elle n'a pas pu prendre en compte les activités qui n'avaient pas encore été clôturées.

## 2 Résultats et conclusions

Le programme UE-PCD a vu le jour quelques mois après la signature des Accords de paix de février 2019 par lesquels le gouvernement centrafricain et quatorze groupes armés signent un accord historique, appelé « Accord politique pour la paix et la réconciliation en République Centrafricaine » (APPR)<sup>1</sup>. Dans cet accord, les parties s'engagent à organiser des élections libres, justes, inclusives, transparentes et crédibles<sup>2</sup>.

Si les acteurs nationaux et les partenaires internationaux déploient tout un arsenal de moyens pour organiser les élections présidentielles et législatives entre décembre 2020 et juillet 2021, celles-ci ne se déroulent toutefois pas dans un climat pacifique. Il y a un effet une dégradation de la situation sécuritaire, entraînant plusieurs attaques des groupes armés. En dépit de ces troubles, l'Etat centrafricain a pu organiser fin décembre 2020 un double scrutin, avec une élection présidentielle à l'issue de laquelle le Président sortant, Faustin-Archange Touadera, été réélu avec un taux de 53,16 % des voix. Les 140 députés de l'Assemblée Nationale ont également été élus, en comptant 18 femmes au total. Ce contexte politico-sécuritaire aura un impact significatif sur la mise en œuvre du projet.

### 2.1 Critères de performance

#### *Pertinence-score B+*

Le programme UE-PCD présente une grande pertinence à l'égard de plusieurs éléments. Tout d'abord, il est en phase avec les priorités et les besoins de l'Etat centrafricain, tant en ce qui concerne les Accords de Paix de 2019, le plan quinquennal de relèvement et de consolidation de la paix 2017-2022 que du point de vue de la loi de 2016 sur la parité. Au vu des chiffres récents concernant la représentation des femmes dans les instances de pouvoir, le programme UE-PCD présente également une grande pertinence en ce qu'il semble répondre au besoin pour les femmes centrafricaines de participer à la vie politique, besoin qui a été exprimé notamment lors du Forum de Bangui de 2016.

---

<sup>1</sup> Article 20 de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine

<sup>2</sup> Id

De plus, le soutien aux institutions d'appui à la démocratie, telles que la Cour Constitutionnelle, le Haut Conseil de la Communication et le Cadre de Concertation, fait également sens du point de vue de leurs besoins techniques et matériels. De même, la stratégie du Programme d'inscrire son action là où d'autres partenaires techniques et financiers n'interviennent pas, permet de créer une cohérence entre les acteurs internationaux. Toutefois, le design de l'intervention pourrait gagner en pertinence si les procédures administratives et financières avaient été adaptées à la spécificité de la thématique du projet qui est l'appui au processus électoral.

### ***Efficacité-Score B-***

Les opérations d'appui au processus électoral (cartographie, mise à niveau du Centre de traitement des données de l'Autorité Nationale des Élections, etc.) ont été réalisées même si les objectifs escomptés n'ont pas toujours été atteints. Il en est ainsi du nombre d'électeurs enregistrés, le nombre de femmes électrices enregistrés et le nombre de candidates. Si certains chiffres sont supérieurs aux élections de 2015, il apparaît néanmoins que les objectifs fixés pour 2020 étaient trop ambitieux, en particulier si on tient compte du contexte sécuritaire. En ce qui concerne l'appui à l'Assemblée Nationale, les activités ont été fortement retardées par une prise de fonction tardive des députés (environ 5 mois après la date initialement prévue) et par une vacance de plusieurs mois de l'expert genre et parlement. En conséquence, il n'a pas été possible d'examiner si les objectifs escomptés ont été atteints.

### ***Efficience-Score C-***

La mise en œuvre du programme UE-PCD aurait pu gagner en efficience si le volume des ressources humaines était ajusté au volume des activités, et qu'il y avait davantage d'expertise sur les processus électoraux. De la même manière, les procédures administratives et financières n'ont pas souvent permis d'avoir une réactivité que nécessite la mise en œuvre d'un projet portant sur le processus électoral.

### ***Impact-Score B-***

L'un des impacts les plus significatifs du programme UE-PDC est qu'il a permis à l'Union Européenne d'être plus activement impliquée dans le processus électoral par rapport aux élections de 2015-2016, de mieux en comprendre les enjeux afin d'en exiger la transparence. En revanche, le programme n'a pas anticipé la survenance de certains différends au sein des institutions, comme l'Assemblée Nationale.

### ***Durabilité-Score C-***

Par certains aspects, le programme a permis la mise en place de dispositifs utilisables sur plusieurs cycles électoraux. C'est le cas du Centre de Traitement des données, ou encore de la cartographie qui sera réutilisée pour les élections locales, même si elle doit être mise à jour. Toutefois, il faut aussi remarquer que les relations tendues avec un des principaux partenaires du programme, le FFPC ainsi que l'absence de cadre de suivi-évaluation rendent difficile la durabilité des acquis du programme.

## 2.2 Questions spécifiques

*Dans quelle mesure les orientations stratégiques, opérationnelles et les postures du programme étaient fondées au regard des résultats attendus, des dynamiques d'acteurs observables et du contexte de fragilité ?*

L'orientation stratégique et opérationnelle du programme était de se concentrer sur des niches, c'est-à-dire des domaines d'activités où les autres acteurs et partenaires du processus électoral n'interviennent pas.

Au regard de la dynamique des acteurs internationaux, cette stratégie est très pertinente dans la mesure où elle permet une certaine forme de cohérence dans l'appui aux processus électoraux. Mais du point de vue des acteurs nationaux, elle rend difficile la construction de relations durables, à long terme.

Cette stratégie de travailler par niche fait sens dans le contexte des résultats du premier objectif, puisque le changement espéré est circonscrit dans le temps. En revanche, elle est moins évidente pour les activités de l'objectif II qui se réalisent dans le temps : le renforcement de capacités des députés, l'intégration de la dimension genre dans les instruments législatifs. Ces dernières activités nécessitent un investissement plus approfondi et plus continu auprès des institutions.

Cette stratégie est allée de pair avec une forme de flexibilité et d'adaptabilité du programme qui permettait de répondre de façon pertinente aux particularités du contexte pré-électoral.

*L'engagement des partenaires pour l'atteinte des résultats dans une approche de responsabilité mutuelle.*

Les informations collectées soulignent la nécessité de faire une distinction entre les partenaires opérant dans des postes nommés par le politique et les partenaires comme la Cour Constitutionnelle où ils exercent un mandat de juge. Les premiers n'ont pas toujours eu une approche de responsabilité mutuelle en termes de réalisation des résultats. Ils ont plutôt privilégié l'accès aux ressources humaines, matérielles et financières que permet le programme. En revanche, les membres de la Cour Constitutionnelle ont convergé vers l'objectif de renforcer la place de la Cour et sa légitimité dans le contentieux électoral.

*État d'avancement de UE-PCD*

La revue a été réalisée à 4 mois de la fin planifiée du programme. A cette date, les activités qui souffraient d'un faible taux de réalisation relèvent du résultat 6, c'est-à-dire l'intégration de la dimension genre au sein de l'Assemblée Nationale. Ce retard résulte notamment de la prise de fonction des députés mais aussi de l'absence prolongée de l'Experte Genre et Parlement.

*Quelles seraient les opportunités et les risques de prolonger la mise en œuvre de l'intervention ?/ Appui à l'assemblée nationale/ Élections nationales et régionales*

Les prochaines élections locales représentent une **opportunité** considérable pour la Centrafrique mais aussi pour renforcer la participation des femmes dans le processus démocratique. C'est à ce niveau local que la participation des femmes dans la vie publique est la plus visible et peut se transformer en engagement politique.

Au moment de la réalisation de la revue, les activités en lien avec le développement de micro-projets n'étaient pas encore entamées. A 4 mois de la fin prévue du programme, il existait un **risque** qu'elles ne soient pas mises en œuvre. Or ces micro-projets représentent pour les femmes du Forum des Femmes Parlementaires de Centrafrique un investissement concret qu'elles peuvent porter et faire valoir en tant qu'élues dans leur localité. Donc si cette activité n'est pas mise en œuvre, la relation entre Enabel et cette structure risque de se dégrader davantage et de ternir fortement la réputation d'Enabel au sein de l'Assemblée Nationale.

Comment l'intervention s'est adaptée à la brutale ou subite modification de contexte (crise sanitaire, ...) et a-t-elle trouvé des modes opératoires adéquats ?

Le contexte sécuritaire a impacté de façon importante la mise en œuvre du programme. L'un des impacts les plus conséquents concerne la tenue des élections législatives qui n'ont pas pu être organisées simultanément mais ont été ainsi étalées sur 8 mois. Dans ce cas, les activités en lien avec l'Assemblée Nationale et les députés ont été retardées.

L'autre impact conséquent concerne les violences faites aux femmes candidates qui faisaient campagne. Ces violences ont dissuadé plusieurs d'entre elles à poursuivre leur campagne entre les deux tours et n'ont pas permis la réalisation de l'objectif d'avoir 35% des députées femmes. Aucun mode opératoire adéquat n'a été trouvé pour répondre à cette situation.

Le Covid a affecté le programme car plusieurs membres de l'équipe ont été contaminés mais aucun impact majeur n'a été ressenti sur la réalisation d'activités.

### 3 Recommandations

Destinataire	Priorité	Propositions d'actions
Autorités Nationales et PTF	2	Continuer à exiger la mise en application de la loi sur la parité, identifier les points de résistance et analyser la manière dont ceux-ci peuvent être surpassés.
Autorités nationales et PTF	2	Renforcer les institutions et les acteurs du processus électoral de façon continue, et ne pas se focaliser uniquement sur les périodes électorales.
PTF & Enabel	1	Dans le cadre d'une intervention où il y a des risques sécuritaires importants pour certains bénéficiaires, mener une analyse des risques en amont de l'intervention et prévoir éventuellement des dispositifs pour assurer la sécurité des bénéficiaires.
PTF & autorités nationales	3	Renforcer la collaboration <i>en amont</i> des programmes entre acteurs internationaux afin d'éviter une concurrence au niveau de la visibilité et de l'accès aux ressources financières.
UE	1	Dans le cas où la stratégie poursuivie est celle de l'accompagnement sur le long terme d'acteurs institutionnels ou organisationnels, mobiliser suffisamment de ressources humaines qui peuvent être présentes, de façon continue et nourrir des relations de partenariat.
Enabel	1	En amont d'un programme, en particulier lorsqu'il s'agit d'un nouveau contexte, élaborer une étude de base qui permet d'éclairer les dynamiques politiques, institutionnelles et sociales du contexte de l'intervention, mais aussi de saisir les relations entre les différents acteurs locaux.

Destinataire	Priorité	Propositions d'actions
Enabel	2	Dans le cas où le design de l'intervention fait l'objet de modification après le montage du programme, réévaluer les besoins en termes de quantité de ressources humaines et de compétences thématiques nécessaires pour correspondre à ce nouveau design.
UE & Enabel	2	Dans la conception des résultats attendus du programme, établir des objectifs qui tiennent compte des aléas du contexte sécuritaire changeant et proportionnels aux ressources humaines mobilisées.
Enabel	3	Dans le cas où Bangui resterait le centre névralgique du programme, permettre néanmoins suffisamment de ressources pour avoir une présence plus ponctuelle dans les provinces.
Enabel	3	Afin d'accroître les probabilités d'atteindre les résultats escomptés, mettre en place des dispositifs qui permettent de mesurer les résultats tout au long de la mise en œuvre et prévoir en conséquence des ressources humaines qui s'y consacrent
Enabel	2	Adapter les procédures administratives et financières pour permettre un appui tenant compte de la temporalité des processus électoraux et du contexte, en appliquant les règles en vigueur dans les contextes fragiles.
Enabel	2	Adapter le volume des ressources humaines ayant une expertise en matière électorale au volume des activités

## 4 Leçons apprises

1. En dépit du contexte sécuritaire fortement conflictuel, des ressources humaines insuffisantes et d'une connaissance limitée du contexte centrafricain, le programme est parvenu à positionner Enabel comme un acteur important du processus électoral.
2. Malgré la lenteur et la lourdeur des procédures d'Enabel soulignés par plusieurs enquêtées, il importe néanmoins de reconnaître qu'Enabel a su prioriser l'objectif global d'appuyer le processus électoral, en étant flexible pour répondre aux changements du contexte politique et demandés par l'Union Européenne.
3. Compte tenu du fait que la RCA est un pays en proie à des cycles de violences continus, il est fondamental de continuer à soutenir les processus électoraux et de faire en sorte qu'il y ait un accès démocratique au pouvoir. Il est également fondamental de continuer à chercher à influencer sur les structures sociales de telle manière à ce que les femmes puissent être représentées équitablement dans les instances de pouvoir.
4. Le renforcement de la démocratie à travers les processus électoraux doit se penser sur le long terme, et ce qu'il s'agisse de la mobilisation des ressources financières ou de l'expertise nécessaire. Le renforcement des acteurs du processus électoraux ne peut s'activer uniquement

à quelques mois des élections ; il doit être continu, tout en ajustant les efforts en fonction des besoins à l'approche des élections.

5. Le programme pourrait gagner en durabilité si une réflexion approfondie avait été menée sur la manière dont on s'engage avec certaines institutions, même lorsqu'il s'agit de leur donner un appui ponctuel.
6. Dans le cadre d'un contrat de mise en œuvre, la connaissance du contexte par le commanditaire (l'UE en l'occurrence) n'est pas suffisante. Il est important pour Enable de saisir les dynamiques locales, en réalisant par exemple des études de base.
7. Il est essentiel de fixer dans le cadre logique, des objectifs qui tiennent compte de toute une série de paramètres : le fait que le pays n'est pas totalement pacifié, la faible connaissance du contexte, la mobilisation limitée de ressources humaines, en quantité et sur le plan de l'expertise.