

## **Conférence *idées pour le développement* « Centrafrique : comment répondre aux besoins humanitaires et de développement ? »**

**mercredi 17 juin 2015  
au Parlement européen, Bruxelles**



*Conférence-débat animée par Johnny Bissakonou, journaliste et blogueur centrafricain, sous le parrainage de Gilles Pargneaux, député européen (France, Groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates), avec :*

- *Philippe Chedanne, directeur adjoint du département Afrique de l'Agence française de développement (AFD) ;*
- *Jan Froelich, gestionnaire de projets éducation et santé en Afrique de l'Ouest à la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Banque publique d'investissement allemande) ;*
- *Émilie Poisson, directrice régionale Afrique à l'Agence d'aide à la coopération technique et au développement (ACTED) ;*
- *Patrick Illing, gestionnaire de programmes pour le Fonds fiduciaire Békou pour la Centrafrique au sein de la Commission européenne*

En présence de l'ambassadeur de France pour le fonds Békou, Jean Lamy.

## **Synthèse et compte rendu révisé des échanges**

## Synthèse

**Pays souffrant depuis longtemps de très nombreux handicaps, la Centrafrique a vu depuis 2013 ses difficultés s'aggraver. L'instabilité politique et des conflits intercommunautaires y ont suscité une crise humanitaire majeure qui a attiré l'attention de la communauté internationale. La réponse de l'Union européenne a été la mise en place en 2014 d'un fonds fiduciaire novateur, le fonds Bêkou. Sa spécificité est de permettre une articulation de l'urgence humanitaire et du développement de long terme du pays.**

### ***Quand une crise majeure s'ajoute aux difficultés structurelles***

La République centrafricaine présente depuis longtemps des **difficultés structurelles qui en font l'un des pays les plus pauvres de la planète** : « *Avant la crise, la RCA était un pays sous-développé, au 185<sup>e</sup> rang sur 187 en termes d'IDH* » (Émilie Poisson). Aujourd'hui la situation s'est aggravée : **le pays « est dévasté sur les plans sécuritaire, humanitaire, politique, économique »**. La société est en plein chaos : des conflits intercommunautaires prennent la forme d'« *affrontements entre les ex-Séléka et les Antibalaka* » (Gilles Pargneaux). La « *crise humanitaire multiforme* » a porté le nombre des personnes déplacées à 100 000, parmi lesquels des membres de « *la communauté musulmane, qui était un acteur économique très fort* ». Les structures politiques et administratives font défaut : « *l'État est défaillant* ». Cette crise a lieu alors que « **le climat sous-régional est préoccupant** » (Émilie Poisson) : présence de Boko Haram au nord-ouest du pays, de groupes paramilitaires à l'est, élections prévues l'an prochain en RDC et Congo-Brazzaville...

**Le forum de Bangui qui s'est tenu en mai 2015 a néanmoins permis « d'établir les bases d'une paix durable »** (Gilles Pargneaux) : il a été l'occasion d'amorcer une transition politique avec la mise en place d'un gouvernement qui « *fait preuve de souplesse, d'ouverture* » (Philippe Chedanne). L'un des buts de ce forum était aussi de « *mobiliser la communauté internationale* » (Patrick Illing). Les fonds récoltés servent un objectif bien identifié : **articuler aide humanitaire et aide à la sortie de crise « selon une approche globale »**, avec « *une stratégie ancrée sur les politiques publiques de rétablissement des conditions du développement et du retour à une vie normale* » (Jean Lamy).

### ***Des acteurs qui ont repensé leur mode d'intervention***

Par la force des choses, **les acteurs sur le terrain ont déjà modifié leur approche** de manière à établir un continuum entre aide humanitaire et développement. Après avoir travaillé depuis 2007 au renforcement de diverses infrastructures en Centrafrique, ACTED a dû faire face en décembre 2013 à une situation de crise : l'association « *s'est dans les premiers temps efforcée d'apporter une réponse rapide aux déplacements de population. Ensuite, peu à peu, des investissements structurels ont été réalisés* » (Émilie Poisson).

Même sursaut nécessaire pour **l'AFD, confrontée en Centrafrique à « trois défis majeurs »** : celui de la souplesse et de la réactivité, « *pour répondre très rapidement à une très forte demande* » ; de la créativité, pour « *innover dans son approche* », et enfin de la coopération : il a fallu « *construire une réponse européenne* », car « *intervenir isolément aurait été insensé* » (Philippe Chedanne).

### ***Le fonds Bêkou : une approche commune, souple et ambitieuse***

**Cette réponse européenne s'est faite via le fonds Bêkou, « dont le mandat porte sur le lien, la résilience entre humanitaire et développement »** (Patrick Illing) : il donne aux acteurs de terrain les moyens financiers pour une démarche dite « *LRRD* » (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*). La diversité des domaines que recouvre le fonds révèle l'étendue de son ambition : il cible en priorité « *la sécurité alimentaire [...] des jeunes enfants ; la reprise des secteurs publics essentiels [...] ; l'aide aux réfugiés dans les pays voisins ; la relance de l'activité économique et la*

mercredi 17 juin 2015 au Parlement européen, Bruxelles

*reconstruction des infrastructures urbaines* » (Gilles Pargneaux). Ses impacts sont conséquents : « *Après à peine 10 mois d'existence pour le fonds, les activités mises en œuvre concernent 1,2 million de Centrafricains* » (Patrick Illing).

Il faut noter qu'un trust fund comme le fonds Bêkou « *n'est pas en soi une idée révolutionnaire* », mais qu'il constitue « *une excellente opportunité dans la situation actuelle en RCA* ». Il permet « *de mettre en commun les capacités et structures préexistantes, et de les renforcer au niveau financier* » : sans le fonds Bêkou, la KfW, institution de développement allemande « *dont la coopération bilatérale avec la RCA s'est arrêtée il y a dix ans* », n'aurait que des possibilités d'action très restreintes (Jan Froelich).

Un autre atout du fonds Bêkou est le **mode opératoire « rapide et flexible »** qu'il permet : cela « *favorise les circuits courts* » et permet d'éviter les phénomènes de corruption (Patrick Illing). Cette souplesse est typique du **fonctionnement par « phasage », qui est « l'essence même du fonds »** (Patrick Illing) : il « *permet d'envisager un avenir soit dégradé, soit positif, avec des phases à venir conçues en fonction de l'évolution de la situation* » (Philippe Chedanne). ACTED mène ainsi un projet dans deux quartiers de Bangui affectés par les violences : il s'agit à la fois de faire revenir des déplacés dans leur quartier d'origine, dans une logique humanitaire, et de leur donner les moyens de créer une activité économique dans ces lieux, selon une logique de plus long terme. Le projet se déploie progressivement : « *Au cours d'une étape, on valide la suivante, en apprenant des précédentes* » (Émilie Poisson).

Lancé à l'été 2014, le **fonds Bêkou « doit encore faire ses preuves »**. Mais on enregistre d'ores et déjà des signes positifs : « *Les autorités centrafricaines le plébiscitent* » (Philippe Chedanne). Il pourrait susciter d'autres initiatives du même genre : « *la Commission européenne a décidé de créer un trust fund pour la Syrie et réfléchit à la possibilité d'en créer d'autres, thématiques ou régionaux* » (Jean Lamy).

## Compte rendu révisé des échanges

### Introduction

#### Gilles Pargneaux, député européen

Quelle est la situation en Centrafrique ? Comment aider le pays à se reconstruire sur des bases solides et pérennes ?

**La Centrafrique est dévastée sur les plans sécuritaire, humanitaire, politique, économique.** Le pays est au point mort depuis le début des affrontements entre les ex-Séléka et les Antibalaka. Le contexte régional est extrêmement compliqué : au nord-ouest du pays, Boko Haram ; à l'est, aux abords des frontières avec le Soudan du sud et la République démocratique du Congo, des groupes paramilitaires. Bangui n'est qu'à 600 km du théâtre opérationnel des combats menés contre Boko Haram par la coalition entre le Nigéria, le Cameroun et le Tchad. Face à cette situation préoccupante, on peut saluer les interventions française (opération Sangaris) et européenne (EUFOR RCA), qui ont permis d'éviter que la guerre civile se transforme en processus d'extermination.

**Un processus politique de transition est en cours.** Le Forum de Bangui s'est achevé le 10 mai 2015. Il a établi les bases d'une paix durable, notamment :

- un accord de désarmement des milices ;
- la création d'une commission Justice et Réconciliation, pour permettre au peuple centrafricain de retrouver la cohésion nécessaire à la vie dans un État de droit.

**Mais l'urgence demeure : le pays est encore très loin d'une quelconque stabilité.** Après une première étape politique, la sortie de crise doit maintenant se poursuivre par la reconstruction des forces armées centrafricaines. C'est le rôle de la mission EUMAM RCA, même si elle compte finalement des effectifs moins importants que prévu.

Il s'agira ensuite d'appuyer le développement. Sécurité et développement sont en effet les deux faces d'une même médaille : l'un ne va pas sans l'autre. L'Union européenne (UE) a pris des engagements en la matière : elle apportera 72 millions d'euros sur 280 millions promis lors de la conférence de Bruxelles le 25 mai dernier. Mais les 613 millions de dollars nécessaires sont encore loin. Face aux défis énormes auxquels le pays est confronté, seule une partie des besoins est couverte.

Lancé le 15 juillet 2014 par la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Commission européenne, **le fonds Bêkou gère les financements.** La spécificité de ce fonds : chercher à apporter une réponse globale aux problèmes centrafricains. En effet, l'aide n'est pas viable si la reconstruction de l'État n'est pas soutenue elle aussi. Sans aide au développement, l'aide humanitaire ne permettra pas la reconstruction économique et sociale dont le pays a besoin. Enfin, une action extérieure ne doit pas être pensée comme une perfusion : elle doit permettre au partenaire de retrouver son autonomie.

Le fonds Bêkou cherche à **coordonner des actions dans cinq domaines clés** :

- sécurité alimentaire et nutrition des jeunes enfants ;
- reprise des secteurs publics essentiels (assainissement, voirie, électricité, justice, eau, etc.) ;
- reconstruction des services de base (santé, éducation etc.) ;
- aide aux réfugiés dans les pays voisins ;

- relance de l'activité économique et reconstruction des infrastructures urbaines (transports, énergie etc.).

En conclusion, le fonds représente un bel outil. Il s'agit de le rendre pleinement efficace, d'abord en augmentant sa force de frappe financière, comme le réclament les autorités centrafricaines.

### **Johnny Bissakonou, journaliste et blogueur centrafricain**

La mobilisation internationale aux côtés des Centrafricains a été très forte. Premièrement, quel est l'état des lieux de la situation humanitaire en République centrafricaine (RCA) ? Quelle aide humanitaire, quelle aide au développement dans un contexte de crise et d'urgence ?

La situation est souvent évoquée sous ses aspects politiques, ou sous l'angle d'une bipolarisation de la crise entre chrétiens et musulmans. Quel avenir pour la RCA ? Quel processus de retour à la normale ?

Quelle est l'action de l'AFD, de la KfW, d'ACTED ? Quelles sont les principales difficultés auxquelles ces structures sont confrontées ?

Enfin, que fait le fonds Bêkou, et en quoi est-ce une initiative innovante ? Quels sont les pays donateurs ? Le fonds est-il ouvert à d'autres donateurs internationaux ?

## **Intervention des panélistes**

### **3 défis majeurs suite à la crise**

#### **Philippe Chedanne, directeur adjoint du département Afrique de l'AFD**

L'AFD est un acteur historique en RCA : elle était le seul bailleur bilatéral présent directement en RCA en tant que bailleur européen. La crise centrafricaine a représenté pour elle trois défis majeurs. Le pays était déjà avant la crise très précaire, avec beaucoup de problèmes et un État failli. Le premier défi a été de **répondre très rapidement à une très forte demande**. Celle-ci était à la fois politique – la France demandait d'agir, de façon visible – et locale, centrafricaine. L'AFD se devait, au plus fort de la crise, non seulement de rester présente, mais d'agir, et d'agir rapidement. Or elle n'est pas un acteur humanitaire : elle ne sait pas intervenir dans l'urgence, dans la mesure où un projet nécessite en moyenne un an de préparation. L'AFD a donc dû bouger ses lignes. Et ce en maintenant l'équilibre, toujours et encore précaire, entre intervention d'urgence et action structurelle, entre des actions simples à fort impact et des actions qui posent les bases du développement et parient sur l'avenir. Il fallait également éviter d'ignorer les autorités, même de transition. L'AFD s'est aussi trouvée forcée de mieux dialoguer que d'habitude avec les structures humanitaires, la société civile, les services de défense et militaires.

Deuxième défi, l'AFD a dû **innover dans son approche en réfléchissant *out of the box***. Il fallait aussi réaliser la délicate transition entre pensée et action. L'AFD a ainsi trouvé des outils d'intervention rapide : en six mois, soit un délai record, une opération a été montée avec la Croix-Rouge française. Le contexte était tel que la sécurité pouvait se dégrader d'une semaine à l'autre. Les scénarios échafaudés étaient donc précaires, composés d'actions très simples, et incluaient l'hypothèse d'une situation dégradée. **Cette approche par étapes a dicté la réflexion commune** : l'avenir a été pensé au sein d'une phase très simple, dans laquelle on se donnait aussi les moyens d'étudier et de diagnostiquer avec les acteurs des actions plus ambitieuses. Enfin, le dialogue devait être maintenu avec les autorités centrafricaines alors que celles-ci étaient faibles et ne maîtrisaient pas la situation. Il fallait envisager un avenir dans lequel elles seraient à nouveau au centre des décisions.

Troisième défi, celui de **construire une réponse européenne** : il aurait été insensé de vouloir intervenir isolément. Grâce à la capacité récemment acquise par la Commission européenne d'avoir

mercredi 17 juin 2015 au Parlement européen, Bruxelles

accès aux fonds fiduciaires, l'objectif d'en créer un a émergé. En moins d'un an, soit là aussi un délai record, les discussions ont abouti à un résultat ambitieux. L'enjeu et l'intérêt étaient de monter, *via* le dialogue avec les autorités et les acteurs, des projets répondant aux besoins particuliers de la situation. Une démarche globale de type « LLRD » (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*), soit l'alliance entre urgence, transition et développement, imprime l'ensemble des projets montés actuellement.

Les premiers résultats sont intéressants. **Il faut maintenant se doter de meilleures capacités de suivi et d'évaluation, car la prise de risque est plus importante.** Elle demande une capacité de *fine tuning* et de correction face à une situation qui reste volatile.

### ***Liens du fonds Bêkou avec les ONG***

#### **Johnny Bissakonou**

Quels sont les projets mis en place sur le terrain grâce au fonds Bêkou ? Tous les présidents centrafricains depuis Barthélémy Boganda, père de l'indépendance du pays, ont utilisé les mêmes termes : restructuration de l'armée, reconstruction du pays, redressement national, renaissance. Or on qualifie la RCA d'État en faillite, on dénonce un manque d'interlocuteurs fiables sur le terrain et des cas de détournement de dons. Le fonds Bêkou comprend-il des mécanismes de contrôle pour garantir que les fonds touchent bien leurs bénéficiaires et donc que la population en détresse soit secourue ? Est-ce pour cette raison que le fonds s'intéresse en premier lieu aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux initiatives locales de la société civile ?

#### **Philippe Chedanne**

L'AFD est opérateur direct au nom de la France et correspondant technique du fonds. Mais elle a conservé des opérations bilatérales car elles permettent d'agir rapidement, dans des logiques pilotes. Le fonds peut ensuite prendre le relais rapidement. En matière de santé par exemple l'AFD coopère avec la Croix-Rouge française, qui sur le terrain met en œuvre ses actions avec la Croix-Rouge centrafricaine. Les circuits financiers sont ainsi souvent en paiement direct avec les ONG françaises. **Le risque de détournement est restreint et la rapidité de la mise en œuvre des actions garantie.** Ceci étant, cette situation est dérogatoire : compte tenu de l'urgence, elle met de côté les autorités centrafricaines.

En revanche, celles-ci sont associées au dialogue sur la stratégie. **La période est à la transition par rapport aux modes d'action : l'AFD s'adresse aux acteurs de terrain, aux ONG, sans rompre pour autant le dialogue avec les autorités nationales ou locales.**

#### **Patrick Illing, gestionnaire de programmes au Fonds fiduciaire Bêkou pour la Centrafrique au sein de la Commission européenne**

Dans la palette d'instruments de la Commission européenne, on trouve des outils humanitaires, de l'appui aux forces armées, mais aussi la possibilité de créer un *trust fund*. **Le mandat du fonds Bêkou porte sur le lien, la résilience entre humanitaire et développement.** C'est le premier instrument de ce genre avec un tel mandat. Dans un contexte où la sécurité peut varier, et pour éviter également la corruption ou le détournement, le mode opératoire doit être rapide et flexible. Il favorise les circuits courts.

Les six actions en cours ont été conçues, développées et mises en œuvre en l'espace de six mois. Ces délais, plus courts que dans une coopération habituelle, contribuent à faire en sorte que les projets arrivent bien à leurs bénéficiaires. La mise en œuvre est assurée par les États membres d'une part, de l'autre par les ONG. Au moment de choisir ces ONG, leur capacité à travailler avec les ONG locales

mercredi 17 juin 2015 au Parlement européen, Bruxelles

est un critère essentiel. À ce jour, après à peine 10 mois d'existence pour le fonds, les six activités mises en œuvre concernent 1,2 million de Centrafricains.

### *L'action des ONG de terrain*

#### **Johnny Bissakonou, journaliste et blogueur centrafricain**

Quelles sont les ONG qui interviennent sur le terrain ?

#### **Émilie Poisson, directrice régionale Afrique, ACTED**

ACTED est présent en RCA depuis 2007. Depuis 2009, l'organisation a construit plus de 150 écoles, réhabilité plus de 300 km de routes, plus de 100 points d'eau. Après décembre 2013 et la crise qui a suivi, ACTED s'est dans les premiers temps efforcé d'apporter une réponse rapide aux déplacements de population. Ensuite, peu à peu, des investissements structurels ont été réalisés. Les besoins sont énormes et les financements très limités.

**Le fonds Bêkou permet d'agir par phases et d'anticiper : un programme peut être mené sur plusieurs années, mais par étapes.** Au cours d'une étape, on valide la suivante, en apprenant des précédentes. ACTED mène par exemple un projet à Bangui, financé par le fonds Bêkou *via* l'AFD, en consortium avec trois ONG internationales et avec le soutien d'une ONG nationale. Il s'agit d'améliorer la cohésion sociale et l'environnement urbain dans deux quartiers particulièrement affectés par les violences, Sarah Yakité et Miskine. ACTED tente, dans une approche intégrée, de redonner confiance aux déplacés et de les inciter à revenir dans leur quartier d'origine. Près de l'aéroport, 20 000 personnes sont stationnées et n'osent toujours pas revenir dans leur quartier d'origine. Grâce à des activités génératrices de revenus et à du travail à haute intensité de main-d'œuvre, les jeunes reviennent travailler la journée dans leur quartier. De la formation professionnelle est également proposée. Ils revoient leur quartier, créent de nouveau des liens avec leurs voisins et peuvent petit à petit envisager un retour permanent.

Autre ONG de ce partenariat, Danish Refugee Council s'intéresse à l'amélioration durable de la relation intra et intercommunautaire. L'organisation cherche à mettre en place des mécanismes de dialogue, de protection individuelle auprès de ces mêmes populations et dans ces mêmes quartiers. Oxfam enfin se focalise sur l'amélioration des conditions de vie, de l'accès à l'eau et à l'hygiène.

Le projet d'ACTED a commencé par une phase d'étude et de discussion avec les mairies de la ville et des quartiers. Ces discussions ont permis d'identifier des cibles, de voir quelles zones sont perçues comme les plus sûres. ACTED amorce maintenant la mise en œuvre. Dans un an, l'AFD continuera à intervenir dans ces quartiers, cette fois avec des opérateurs économiques, sur des investissements massifs. Sur ces quartiers, on dispose d'une vision à trois ans.

### *Un pays confronté à de multiples enjeux à court terme*

Avant la crise, la RCA était un pays sous-développé, au 185<sup>e</sup> rang sur 187 en termes d'IDH. L'espérance de vie était de 50 ans. **La crise humanitaire actuelle est multiforme : plus de 100 000 personnes ont été déplacées, il en reste encore 50 000 à Bangui.** Que va-t-il se passer dans les mois à venir ? Si le forum de Bangui a réussi à se tenir, il reste à voir quel sera son impact, notamment sur la vulnérabilité et le statut des populations, pour l'instant inchangés. Des mouvements de retour ou de nouveaux déplacements sont probables. Grande avancée du forum, le processus de désarmement et de réintégration reste à mettre en œuvre. Il reste aussi à faire en sorte que tous les groupes armés y prennent part.

mercredi 17 juin 2015 au Parlement européen, Bruxelles

Progressivement, les effectifs des forces internationales de maintien de la paix sont réduits. Les ONG ont des relations de travail fructueuses avec ces forces. La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) **va remplacer Sangaris. Or sa capacité à reprendre le travail des opérations précédentes et à assurer la sécurité dans les zones est moins certaine.**

Enfin, **le climat sous-régional est préoccupant** : présence de Boko Haram, attentat à N'Djamena le 15 juin, élections attendues l'année prochaine en République démocratique du Congo (RDC) et au Congo-Brazzaville. La sous-région est donc fragile et des mouvements forts de population sont possibles.

Les principaux défis auxquels ACTED est confronté sont **le manque de financement, les problèmes d'accès humanitaire et de sécurisation des axes**. L'acheminement de vivres reste difficile dans certaines villes. La RCA était un pays sous-développé, avec peu d'investissements dans des infrastructures communautaires. Aujourd'hui des difficultés logistiques se présentent : absence de ponts, bac en panne. Les populations isolées sont particulièrement vulnérables.

Par ailleurs, **l'État est défaillant**. Les interlocuteurs manquent au niveau du gouvernement central, ou ils manquent de ressources ou de temps. Sur le terrain, en dehors de Bangui, l'administration se redéploie progressivement mais elle n'est pour l'instant plus là.

Enfin, l'économie a été touchée. Beaucoup d'acteurs économiques locaux ont été déplacés en RCA et dans les pays voisins. La communauté musulmane, qui était un acteur économique très fort et fournissait la majorité des biens dont ACTED avait besoin pour construire ses opérations est désormais quasiment absente de Bangui. **Le tissu économique demande à être reconstruit.**

### ***Le fonds Bêkou : une opportunité pour la KfW***

**Jan Froelich, gestionnaire de projets éducation et santé en Afrique de l'Ouest à la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW, Banque publique d'investissement allemande)**

La KfW est l'équivalent allemand de l'AFD. La coopération bilatérale entre la KfW et la RCA s'est arrêtée il y a dix ans. Elles ont ensuite collaboré dans un cadre régional : la KfW a financé des projets régionaux avec la Communauté économique et monétaire des États de l'Afrique centrale (CEMAC), dont fait partie la RCA. Récemment la coopération bilatérale a redémarré, et le fonds Bêkou en est un des plus importants investissements.

En matière sectorielle, la KfW attache traditionnellement beaucoup de poids à la santé : réhabilitations, formations sanitaires dans la région d'Ouham-Pendé, ou encore un projet régional de prévention du VIH-Sida (d'ailleurs toujours en activité). Il existe également un projet tri-national de protection de l'environnement avec le parc national au sud de la RCA.

**Concernant le fonds Bêkou : le *trust fund* n'est pas en soi une idée révolutionnaire, mais il représente une excellente opportunité dans la situation actuelle en RCA.** Et ce grâce à la rapidité d'intervention qui fait sa particularité. En l'absence d'ambassade ou de bureau à Bangui, la capacité de la KfW de mettre en œuvre plus que de l'aide humanitaire est limitée. Le fonds permet de mettre en commun les capacités et structures préexistantes, et de les renforcer au niveau financier. L'Allemagne a ainsi décidé en mai dernier d'augmenter sa quote-part dans le fonds Bêkou. La KfW réfléchit aussi à des possibilités futures d'engagement bilatéral, de projets complémentaires.

Toutefois les secteurs d'intervention sont encore difficiles à définir face à la multiplicité des besoins. Il ne faut pas non plus avoir d'illusions : **l'intervention dans tel ou tel secteur ne peut pas résoudre tous les problèmes.** On peut seulement appuyer le pays dans son développement. **D'où le besoin d'un gouvernement légitime en RCA, avec lequel développer des projets, élaborer une stratégie et des priorités sectorielles, et mettre en place une coordination entre bailleurs de fonds** pour identifier les secteurs à travers lesquels la KfW pourrait contribuer au développement de la RCA.

mercredi 17 juin 2015 au Parlement européen, Bruxelles

## ***Quelle évolution pour l'aide ?***

### **Johnny Bissakonou**

Le meilleur scénario pour les temps à venir comprendrait des élections paisibles, la sortie des urnes d'autorités qui seraient l'émanation de la volonté de la population et qui représenteraient des interlocuteurs légitimes. Mais si la transition en cours est bouleversée, qu'advient-il de ce scénario ? Peut-on espérer des partenariats d'investissement plutôt qu'une aide humanitaire ? À défaut, jusqu'à quand la RCA devra-t-elle vivre de l'assistance ?

### **Philippe Chedanne**

L'un des atouts du fonds, c'est qu'il est conçu pour essayer l'approche « urgence, transition, développement ». Malgré le diagnostic de proximité que permet la coopération avec les acteurs de terrain, la situation politique, sécuritaire ou économique reste volatile. Selon son évolution, les projets doivent être adaptés. Ils sont pensés selon des scénarios variables et avec une flexibilité indispensable. Ainsi, **le fonds est intrinsèquement adapté à évoluer selon la situation.**

Aujourd'hui, l'interlocuteur de référence pour la gouvernance du fonds est le ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération internationale. La ministre est d'ailleurs présidente du fonds. Des dialogues sectoriels sont également menés avec les différents ministères techniques et les services. Le gouvernement de transition fait preuve de souplesse, d'ouverture. Il montre une capacité à prendre ses fonctions sans les dépasser, tout en se projetant dans un avenir où il ne sera plus au pouvoir, et en travaillant dans une perspective de mise en place et de fonctionnement des institutions nationales. L'ambition de l'AFD n'est pas forcément de résoudre tous les problèmes, mais d'accompagner le pays dans un partenariat et de l'aider à devenir maître de son avenir, dans un fonctionnement normal des institutions.

**Le « phasage » est l'essence même du fonds** : les premières phases des projets sont constituées d'actions simples, centrées sur les besoins essentiels. Dans la phase suivante, les volumes financiers sont plus forts et les réalisations plus ambitieuses, plus risquées. Ces réalisations ne peuvent se faire sans autorités légitimes. **Le phasage permet d'envisager un avenir soit dégradé, soit positif, avec des phases à venir conçues en fonction de l'évolution de la situation.** Le défi présente donc beaucoup d'intérêt, car il est source d'apprentissage collectif.

### **Patrick Illing**

Un des objectifs de la conférence du 26 mai était de mobiliser la communauté internationale. Pour 2015, 380 millions d'euros ont été annoncés pour le pays : cela illustre la volonté de poursuivre cette mobilisation.

Dans ce pays orphelin de l'aide, un *a priori* portait sur la capacité d'absorption des fonds au niveau de la mise en œuvre. On constate en réalité un nombre suffisant d'acteurs, internationaux comme locaux. **Que la situation s'améliore ou non, les projets existants et la flexibilité du fonds forment une base sur laquelle le modèle Bêkou peut se développer.**

## ***Gravité de la crise humanitaire***

### **Johnny Bissakonou**

**Le gros du travail humanitaire se fait pour l'instant à Bangui.** La ville ne compte actuellement qu'un seul pédiatre. Dans le pays, une partition va de Bambari vers les villes de l'extrême-Nord, jusqu'à la frontière du Tchad, contrôlée par la coalition séléka. Le Sud et le Sud-est, voire une partie

de Bangui sont contrôlés par les Antibalaka. Dans l'arrière-pays, les gens ont fui les villes et les villages et vivent dans la brousse.

## Discussion avec la salle

### *Le fonds Bêkou : budget et pays membres*

#### **Lorenza Faessler, Mission de la Suisse auprès de l'UE**

La Suisse a annoncé le 26 mai sa participation au fonds à hauteur d'un million d'euros. D'autres États participent-ils depuis ? Quel est le montant du fonds ?

#### **Johnny Bissakonou**

Le fonds est-il ouvert à tous ? Des donateurs comme la Chine seront-ils acceptés ?

#### **Patrick Illing**

L'Italie a également rejoint le fonds. Toujours sur le plan des contributions externes, la KfW a ajouté 5 millions à l'allocation de l'Allemagne, qui se porte au total à 15 millions.

Par ailleurs le Fonds vise aussi à mobiliser en interne les différents instruments de financement. Grâce à cela, 22 millions supplémentaires ont pu être rassemblés, auprès du FED, du service de l'UE à l'aide humanitaire et à la protection civile (ECHO), qui a ajouté une contribution d'un million, ainsi que d'instruments thématiques comme les acteurs non étatiques. À ce jour le montant total du fonds est passé de 74 millions à 103 millions.

**Le fonds est ouvert à tous les pays.** Les nouveaux membres doivent adhérer à l'acte constitutif, aux valeurs et à l'approche (notamment la résilience, la priorité accordée aux secteurs publics). Enfin, les membres déjà présents doivent approuver le nouveau contributeur.

#### **Philippe Chedanne**

Mettre en place un véhicule de type fonds fiduciaire, avec des garanties vis-à-vis du risque fiduciaire, revenait à mettre ce véhicule à la disposition de bailleurs qui n'avaient pas l'intention de venir en RCA. Ce pari reste à relever. **Plusieurs pays ont rejoint le fonds, mais ses créateurs en attendaient davantage.**

Les dialogues de la Commission avec ses collègues multilatéraux, les dialogues de l'AFD avec la Banque africaine de développement (BAD), la Banque mondiale ou encore les Nations unies ont permis de comprendre qu'il existe une sorte de préemption des bailleurs multilatéraux vis-à-vis des fonds fiduciaires. Les créateurs du fonds Bêkou ne sont pas des acteurs habituels des fonds fiduciaires, contrairement à des acteurs non européens comme une banque asiatique de développement, pour qui c'est un outil régulier. Le fonds doit par conséquent faire ses preuves. Il a fait et doit poursuivre de gros efforts de communication et d'information pour montrer sa différence et son adaptation à des besoins identifiés par les autorités et acteurs centrafricains. Élément enrichissant, les autorités centrafricaines plébiscitent le fonds.

À noter que **ce dernier est également ouvert aux donateurs privés**, comme les fondations.

## *Les axes de la sortie de crise*

### **Jean Lamy, ambassadeur de France pour le fonds Bêkou**

En tant qu'ambassadeur aux questions économiques de reconstruction-développement au sein du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, et ex-coordonateur de la reprise coopération au développement pour la France, j'ai participé, avec l'AFD et les partenaires de l'UE, notamment l'Allemagne et les Pays-Bas, à l'aventure de la création du premier fonds fiduciaire.

Premier fonds que la Commission ait jamais créé, le fonds Bêkou peut avoir pour contributeurs des États, d'Europe ou d'ailleurs, membres ou non de l'UE, des entreprises ou même des particuliers. Le seuil de participation aux éventuels votes est fixé à 3 millions d'euros.

#### **La Centrafrique traverse sa deuxième transition. Trois nécessités s'imposent :**

- le rétablissement de la paix et de la sécurité (soit l'action militaire) ;
- l'aide d'urgence aux populations (soit l'aide humanitaire) ;
- un gouvernement de transition, pour un État qui essaie de se reconstituer et de rétablir des fonctions gouvernementales de base (impôts, administration, service public de base).

La communauté internationale a développé une stratégie politique d'accompagnement du processus de transition et de redressement de la population. Les résolutions des Nations unies fixent ce processus, les orientations et les bornes de benchmark de la sortie de crise, en accompagnement de ce qui est fait par les responsables et parties prenantes centrafricains. L'aide d'urgence et l'aide au développement viennent s'y adjoindre. Un Groupe international de contact avec les pays de la région suit également la sortie de crise.

L'aide à la sortie de crise, selon une approche globale, doit répondre à une **stratégie ancrée sur les politiques publiques de rétablissement des conditions du développement et du retour à une vie normale**. Le fonds Bêkou vient enrichir la palette d'instruments de l'UE qui a un effet de levier important, notamment pour les pays non représentés à Bangui (la France étant seule parmi les 28 membres de l'UE à disposer d'une ambassade résidente). Aucun pays n'aurait pu à lui seul apporter 103 millions.

Il s'agit d'une part d'accompagner la population vers un retour au développement, d'autre part d'accompagner la sortie de crise sur le plan politique, c'est-à-dire aider la fin de la transition, en se calant sur le pacte républicain signé par toutes les parties prenantes lors du forum Bangui. Ce pacte comprend la justice, les élections, le désarmement et la réintégration des groupes armés, le rétablissement de l'administration et des finances publiques avec des recettes fiscales et douanières et des dépenses, les politiques publiques. Ces éléments sont décrits dans les résolutions des Nations unies, et le mandat de la MINUSCA vise à atteindre ces objectifs : 13 000 hommes dont 3 000 policiers seront déployés. La MINUSCA comprend aussi une composante civile, avec des représentants spéciaux et des groupes thématiques (pour le dialogue politique, l'agriculture, etc.). Ainsi sera préparé le plan qui, après les élections, servira de base pour rebâtir l'aide programmable. Celle-ci n'existe plus quand une crise survient. **Un fonds fiduciaire permet d'intervenir dans la zone grise où un pays a besoin d'une aide rapide et massive au moment même où les bailleurs fuient la crise.** Le fonds sert de *bridging facility*, pour mener des actions à la croisée entre rétablissement de la gouvernance, renforcement des capacités, aide d'urgence et rétablissement des moteurs du développement économique. L'idée a d'ores et déjà fait des petits : la Commission européenne a décidé de créer un *trust fund* pour la Syrie et réfléchit à la possibilité d'en créer d'autres, thématiques ou régionaux.

Enfin, il ne faut pas concevoir les politiques, les spécialistes de l'aide d'urgence et les développeurs comme des silos. Ces groupes doivent se parler, s'interconnecter. Au sein de l'UE, le commissaire au Développement, le commissaire à l'Aide d'urgence et la vice-présidente pour l'Action extérieure

mercredi 17 juin 2015 au Parlement européen, Bruxelles

parlent d'une même voix. Le fonds est un outil de mise en œuvre qui part du dialogue avec les responsables centrafricains. **Pour aboutir aux meilleurs résultats, l'aide doit s'inscrire dans une vision politique de sortie de crise.**

### *Une meilleure visibilité pour la situation humanitaire*

#### **Anne-Laure Pignard-Rhein, Action contre la faim**

En RCA, Action contre la faim travaille dans ses secteurs traditionnels, soit la santé, la nutrition, l'eau, l'assainissement. Le rapport de situation de juin 2015 du Bureau des Nations Unies pour la Coordination des affaires humanitaires (OCHA) rappelle que les besoins humanitaires dépassent les ressources disponibles. Beaucoup de *life saving operations* vont cesser d'être financées dans quelques mois. Par exemple, un des programmes d'Action contre la faim appuie 9 000 enfants qui souffrent de malnutrition aiguë. Dans cinq mois, les financements s'arrêtent. Que faire pour ces populations en situation extrême ? Comment alerter sur cette situation ?

#### **Philippe Chedanne**

Malgré les efforts déployés, on peine à maintenir la caméra sur la Centrafrique car de nouvelles crises attirent l'attention internationale. Une crise est une fenêtre d'opportunité pour attirer des fonds. Ensuite, le fonds doit pouvoir financer les actions dans la durée. **Il faut savoir gérer dans la durée les fonds accumulés.**

Des guichets existent pour cela, et le fonds doit être en mesure de continuer ces actions. Si les aspects humanitaires restent la priorité, la phase 2 du programme devra s'adapter et se situer à la limite entre action humanitaire et transition.

**La situation ne va pas se régler en quelques années, peut-être plutôt à l'échelle d'une génération.** L'issue de la crise va être longue et l'attention de la communauté internationale doit être maintenue. Comment agir dans l'urgence sans injurier l'avenir, sans avoir la conviction que la RCA va vers un avenir meilleur ? Le pari porte notamment sur le renforcement des capacités : comment travailler avec des acteurs publics ou parapublics pour qu'ils soient à terme responsables de leurs concitoyens ? Cette réflexion est indissociable des actions d'urgence.

#### **Jan Froelich**

Cette question concerne en réalité le niveau politique, non représenté ici. Si le gouvernement allemand accorde des fonds à des sujets humanitaires, la KfW financera des projets dans ce domaine, comme le *World Food Program* il y a un an. La forte présence de la RCA dans les médias, en tout cas germanophones, est une situation singulière : c'est le bon moment pour faire un plaidoyer sur ces sujets au niveau politique.

#### **Patrick Illing**

La conférence du 26 mai a été organisée avec ECHO et OCHA. L'objectif était d'entretenir la présence de la RCA dans les médias et auprès de la communauté internationale. Une partie du travail est ainsi accomplie pour que la RCA ne redevienne pas un orphelin de l'aide.

### *Éducation et protection de l'enfance*

mercredi 17 juin 2015 au Parlement européen, Bruxelles

### Ingrid Colanero, Plan International

L'ONG Plan International se concentre sur la protection des enfants et des jeunes, et notamment en RCA sous l'angle de l'éducation. Dès son entrée en RCA, l'organisation a réalisé, en partenariat avec l'*education cluster*, l'Unicef et le ministère de l'Éducation, une évaluation des besoins dans le pays. Elle a identifié quatre caps :

- la réhabilitation des infrastructures ;
- le renforcement des capacités des enseignants de l'école primaire ;
- le renforcement des capacités du Ministère ;
- la prise en charge psychosociale des enfants vulnérables.

L'organisation travaille sur l'axe Carnot – Gadzi et la préfecture de Bamingui-Bangoran. Elle a aussi été identifiée pour l'aire géographique de Bangui. L'école de la seconde chance est son plus grand succès : ce projet basé sur les principes de *education in emergency* donne aux enfants qui à cause des déplacements de population n'ont pas été à l'école la possibilité de reprendre leur éducation. Il donne aussi aux enfants analphabètes la possibilité de s'alphabétiser, et propose un accès à une formation professionnalisante [« vocational training »].

L'éducation et la protection de l'enfance sont pour l'instant sous-financées. S'agit-il de secteurs prioritaires pour le fonds Bêkou ? Quel pourcentage du fonds leur est dédié ? Des dépenses ont-elles déjà été consacrées à des projets de ce type ?

### Patrick Illing

Actuellement le fonds n'alloue pas de budget à l'éducation (qui n'est pas une des six actions mises en place). Par contre, deux projets concernent indirectement les enfants : le projet de sécurité alimentaire de 10 millions, et le projet santé de 15,5 millions.

Le processus de décision du fonds a beaucoup été discuté avec les autorités centrafricaines et les partenaires sur place. **Face à l'ampleur des besoins, six secteurs prioritaires d'intervention ont été identifiés par les membres et la partie centrafricaine.**

### *Gouvernance du fonds*

### Chiara Signore, Plan International

Le fonds Bêkou est une chance pour la Centrafrique. Il peut contribuer à éviter que l'aide d'urgence mette ensuite pendant des années l'État en situation délicate. Sur quels points forts, quelles richesses locales peut-on s'appuyer en Centrafrique ?

Quant au fonds, s'il évolue selon les contextes, qui détermine les changements d'orientation et la stratégie à adopter ? Autrement dit, qui commande ?

Enfin, quelles sommes le fonds a-t-il déjà employées ?

### Patrick Illing

En termes budgétaires, 47 millions d'euros étaient en trésorerie, soit les contributions reçues. 100 % de ce montant a été engagé, 26 millions contractés et 13 millions payés.

La flexibilité existe dans les procédures de la Commission. Le fonds est par défaut flexible, le processus de décision pour modifier une mise en œuvre est rapide. La décision est prise au sein du

mercredi 17 juin 2015 au Parlement européen, Bruxelles

fonds même, avec une petite équipe composée d'un gestionnaire, de deux opérationnels et quelques collègues.

### Émilie Poisson

Le fond est déboursé *via* différents instruments présents sur le terrain, avec des règles et façons de fonctionner un peu différentes selon les cas.

Sur le terrain, la phase zéro d'un projet permet de faire évoluer des aspects de la phase 1. Par exemple au niveau du comité de pilotage : la phase zéro permet de remarquer qui s'implique, de réfléchir à comment représenter toutes les parties prenantes. À la fin de cette phase, le vrai comité est arrêté. Une crainte de l'ONG était que cette composition ralentisse ou complique les process, qu'il y ait des batailles de chapelle. Au bout du compte, le démarrage a peut-être été plus dur, mais parallèlement à ce temps de démarrage des études de faisabilité ont été menées, et une fois que toutes les parties ont été impliquées dans la décision, le comité fonctionne beaucoup mieux. Il rassemble ministères, mairies, partenaires techniques et financiers, et ONG qui interviennent sur le terrain. Il commande l'action des ONG.

### Philippe Chedanne

Deux niveaux de gouvernance doivent être distingués : la gouvernance du fonds, avec un conseil d'administration qui pilote la stratégie et un comité de gestion qui décide sur la base de fiches projet de l'attribution des fonds. La gouvernance du projet, elle, connaît un fonctionnement assez souple et autonome.

La phase pilote est financée par l'AFD avec un label « fonds Bêkou » sur les projets. Cette mutualisation permet de jouer sur la flexibilité des fonds, de démarrer des activités pilotes qui permettent d'ajuster ou de consolider des approches. On bascule ensuite sur des financements plus constructifs. La valeur ajoutée de l'outil fonds fiduciaire consiste en ses deux niveaux de gouvernance, avec un pilotage administratif d'une part, d'autre part une flexibilité et une réactivité des projets menés par des opérateurs délégués.

### *Un fonds encore méconnu en Centrafrique*

#### **Lazare N'DJADDER inspecteur de douanes en Centrafrique et Président du Collectif 236-Km5**

Lorsque la violence a commencé à baisser en avril 2014, nous avons aidé un groupe de chrétiens et musulmans dans le quartier du km 5 à mettre en place une association : le collectif 236 km 5 pour la paix et le développement. Nous nous sommes jetés dans le grand bain et avons appris en faisant. Aujourd'hui, la page est en train d'être tournée : le km 5 redevient fréquentable, les populations de Bangui peuvent venir, faire leur marché.

La population connaît les ONG, mais pas le fonds Bêkou. Elle ne se sent pas concernée par ce fonds. Une question reste désormais : de quoi le lendemain sera-t-il fait ? **La communauté internationale est venue au secours de la RCA. Il faut maintenant que le pays prenne ses responsabilités.** Le fonds représente cet ensemble de pays qui interviennent en Centrafrique et viennent pallier ce que la population n'a pas su faire pour l'instant.

### *Avant la crise, quel bilan de l'aide ?*

#### **Dominique Sagot, UNFPA – Bureau de Liaison auprès de l'UE**

mercredi 17 juin 2015 au Parlement européen, Bruxelles

Sur la période 2006-2007, l'aide – nombre d'opérateurs, montants des fonds etc. – s'est accrue en RCA. Comment en est-on arrivé à une crise en 2013 ? Qu'a fait l'aide, que n'a-t-elle pas fait, qu'aurait-elle dû faire ?

### Philippe Chedanne

En Centrafrique deux choses m'ont frappé. Tout d'abord, les qualités humaines de la population, sa lucidité et son ambition affichée : la solution fait partie intégrante des communautés centrafricaines. Deuxièmement, compte tenu de la crise très impactante, structurelle, le respect mutuel des intervenants, qu'ils soient locaux, régionaux ou internationaux et quels que soient leurs métiers (sécurité, humanitaire, développement). On ressent écoute, respect et souci de la coopération.

Côté AFD, l'engagement cumulé s'élève à environ 50 millions. L'AFD a constaté deux biais :

- la dispersion sur des secteurs très variés, selon une logique trop ambitieuse ;
- la surestimation des capacités nationales, publiques ou non : l'AFD a conçu les projets qu'elle pensait efficaces sans prendre la mesure de la faiblesse des maîtrises d'ouvrage nationales à laquelle elle confiait ses projets. En Centrafrique, la capacité d'absorption et de pilotage a été surestimée.

### *Place des ONG internationales et nationales*

#### Jean Lamy

Dans tous les pays, il faut **trouver un équilibre entre autorités locales (dont les capacités doivent souvent être renforcées), bailleurs, partenaires techniques et financiers, société civile**. Idéalement le travail de sortie de la crise et de remise en marche du développement, en menant actions d'urgence et actions structurantes, est le suivant : on part des *clusters* sectoriels pour aller vers le groupe sectoriel puis travailler avec un interlocuteur précis. Le dialogue doit d'une part exister, d'autre part mettre en présence les trois types d'interlocuteurs : ONG, autorités locales, partenaires techniques et financiers.

Le gouvernement centrafricain s'est doté d'un comité national de coordination des aides, présidée par la ministre du Plan, du Développement, des Pôles de développement local et de l'Économie, à la tête d'une pyramide qui coiffe tous ces groupes sectoriels. **Le fonds Bêkou n'est pas un guichet pour ONG**. En revanche, les ONG sont partenaires de mise en œuvre de nombre de projets discutés sur place, à condition que les ministres, les partenaires techniques et financiers et les ONG soient présents et comprennent l'instrument mis en place, autour duquel les ONG vont pouvoir se positionner. Par exemple deux projets du fonds Bêkou font intervenir beaucoup d'ONG : le projet de sécurité alimentaire, et le projet d'appui aux femmes, à l'entrepreneuriat féminin et à leurs familles. Le partenaire principal, International Rescue Committee, coiffe un consortium d'ONG locales qui mènent de petits projets de développement qui impliquent des femmes et le développement économique. Ces ONG n'ont pas besoin de sommes importantes, mais elles peuvent s'inscrire dans le dispositif du fonds et créer des projets.