



**Évaluation du programme
d'appui à la ville de Bangui**
*dans la gestion et la sortie de crise en
République Centrafricaine*

**COLLECTION
ÉTUDE DE CAS**

Cette mission d'évaluation indépendante est réalisée dans le cadre du contrat DCI/ANSAPVD/2014/354A714 financé par l'Union européenne. Les propos tenus dans ce rapport n'engagent que l'équipe d'évaluateurs. De légères modifications de mise à jour et les notes de bas de page ont été rajoutées par Cités Unies France

Ce programme pilote est l'aboutissement d'une réflexion menée depuis plus de 17 ans au sein de Cités Unies France - CUF, réseau qui anime et mutualise l'action internationale des collectivités territoriales françaises depuis 40 ans. Dans le cadre de ses travaux, CUF a souvent été confrontée à la détresse d'autorités locales touchées par des catastrophes naturelles ou par des guerres civiles, souvent dans des situations où leur État était défaillant.

Deux constats paradoxaux ont progressivement fait émerger la réflexion de CUF sur ce sujet et l'ont structurée :

- les autorités locales, de par leur proximité et leur légitimité, sont en première ligne lors de l'éclatement d'une crise sur leur territoire ;
- et pourtant, le système humanitaire qui intervient pour soutenir les zones affectées, les laisse de côté voire les ignore.

Les collectivités françaises ou européennes, se sont souvent fait l'écho de ces difficultés rencontrées par leurs partenaires affectés par une crise. Le travail de CUF autour des thématiques « crises et réhabilitation » est né de la demande de ces collectivités françaises qui désiraient soutenir leur partenaire en situation d'urgence ou de post urgence. La question était la suivante : comment aider les collectivités locales, sortant d'une situation de crise aiguë, à pouvoir à nouveau assurer leur rôle et dispenser les services publics de proximité indispensables ?

Ce questionnement a d'abord donné lieu à la création de fonds de solidarité, alimentés par les collectivités françaises, à la suite de catastrophes naturelles ou de conflits (tremblements de terre, guerres, famines). Ces fonds, décaissés sur un ou deux ans, ont permis de contribuer à la reconstruction de services municipaux ou à la réhabilitation d'habitats, par le biais, souvent, d'aides budgétaires directes aux collectivités. Le Nicaragua, l'Algérie, le Maroc, la Palestine, le Japon, Haïti, les Philippines, le Népal, l'Equateur, la Colombie font ainsi partie des pays où CUF, au nom des collectivités françaises, a travaillé à la réhabilitation et au renforcement de la gouvernance locale.

L'expérience accumulée, les freins rencontrés, les limites des systèmes existants nous ont conduit à définir une nouvelle approche pour ces situations de post-crise qui suivent les périodes d'urgence et peuvent, malheureusement, durer pendant des années.

Nous proposons ce que l'on pourrait appeler « une approche locale généraliste ». Il s'agit d'une aide financière et technique destinée à soutenir la gouvernance locale pour lui permettre de prendre en charge l'ensemble des problèmes auxquels les populations fragilisées doivent faire face. Notre approche s'est progressivement structurée autour des faits suivants :

- La montée en puissance de la décentralisation dans le monde engendre aussi bien de fortes identités territoriales que de nouvelles élites politiques locales, dotées de responsabilités envers leurs populations sans avoir toujours les moyens de les assumer ;
- Le nombre d'États faibles, dans l'incapacité d'assurer pleinement leurs fonctions régaliennes et, à fortiori, de répondre aux situations de crise est en augmentation ;
- Le rôle des autorités locales pour parvenir au développement de leur pays est de plus en plus reconnu ;
- Un lien étroit existe entre l'urgence, la reconstruction et le développement ;
- L'apparition d'un humanitaire multilatéral doté de gros moyens et ignorant, bien souvent, les autorités locales a été constatée.

Au regard de ces faits, la gouvernance territoriale, doit être prise en compte ; elle se manifeste parfois sous différentes formes : collectivités territoriales essentiellement, mais aussi, en leur absence, représentants élus ou réseaux associatifs. Cette gouvernance doit être comprise, analysée et renforcée, pour mieux répondre à la situation de crise grâce à trois atouts : la proximité, la légitimité, et l'ancrage durable sur le territoire. La soutenir apparaît dès lors une évidence, pour permettre aux élus locaux de faire face, tout en faisant évoluer la doctrine et le positionnement des grands bailleurs : il ne s'agit pas en effet de mettre en place un système qui viendrait remplacer ce qui existe, mais plutôt d'insérer un nouveau paramètre pour compléter les systèmes onusiens ou européens d'intervention

Le programme pilote à Bangui

Ces deux dernières décennies d'instabilité politique, de mauvaise gouvernance, d'ingérences extérieures et de conflits successifs ont mené la République Centrafricaine à une crise profonde, caractérisée par une insécurité généralisée, la dégradation des sources de revenus et une faillite presque totale des services publics. Les violents affrontements qui ont émaillé l'année 2013 et le début de l'année 2014 ont fait plusieurs milliers de victimes. Les municipalités n'arrivaient plus à gérer leur territoire, à fournir des services de qualité à leur population et donc à participer aux efforts de sortie de crise et de retour à une gestion efficace et normalisée des affaires publiques. Leur action était complètement décrédibilisée auprès des citoyens qui, de ce fait, ne payaient plus les impôts locaux.

Dans le cas spécifique de Bangui et face à cette situation de crise en RCA, Cités Unies France a proposé de mettre en œuvre **un projet pilote : l'objectif était de soutenir la ville de Bangui** dans ses efforts de reconstruction, de pacification, de relance économique et de normalisation de la vie de ses habitants. Afin de renforcer les capacités de la ville et de lui donner les moyens techniques, humains et financiers nécessaires pour prendre en charge le développement et la gestion de son territoire, CUF a réalisé une série de projets multi-secteurs et une action politique concertée entre les différents acteurs de la coopération (collectivités, Agence française de développement, Ministère français de l'Europe et des Affaires Étrangères, ONG humanitaires, groupes de recherche...).

Suite à la demande formelle d'assistance de la ville de Bangui auprès de Cités Unies France, une mission d'identification des besoins, des acteurs, des partenaires et des projets envisageables a donc été menée par CUF en septembre 2014. Cette mission avait permis de réfléchir à un projet pilote devant permettre de renforcer les capacités techniques et financières de 3 des 8 mairies d'arrondissement, ainsi que de la mairie centrale de Bangui. Ce projet, d'une durée de 48 mois, a retenu l'attention de l'Union Européenne.

Les arrondissements retenus constituaient des zones de fragilité urbaine où le manque de services, le dénuement et le désœuvrement de la population menaçaient la stabilité.

Les objectifs généraux du projet étaient les suivants :

1. Tester une déconcentration de certains services centraux (notamment sur la sécurité et la propreté dans les marchés locaux) auprès des mairies d'arrondissements, tout en renforçant les capacités de ces dernières par la création de deux nouvelles directions de service ;
2. Renforcer les capacités de la ville dans la gestion de projets (transparence financière et résultats) afin de faire reconnaître son rôle d'acteur clé dans la sortie de crise par les autres acteurs qui interviennent sur le terrain ainsi que par les principaux bailleurs ;
3. Améliorer la visibilité de la mairie sur le terrain afin que la population puisse retrouver confiance envers les pouvoirs publics et cela en intervenant dans des secteurs clés pour la ville : les marchés et la collecte des déchets.

A ces trois objectifs, CUF en a ajouté dès le début, un quatrième : lier l'expérience à Bangui aux efforts de plaidoyer que mène l'association au plan national et international pour faire reconnaître le rôle des collectivités dans la gestion des crises.

Une perspective

L'évaluation menée par le groupe URD confirme le bien-fondé de ce programme pilote.

Le séminaire de restitution tenu dans les mairies d'arrondissement et dans les nouveaux locaux de la direction des grands travaux municipaux, les 6 et 7 décembre 2018, a vu se confirmer l'expression d'un souhait unanime de voir une suite donnée à ce programme.

Avec la mairie de Bangui et les partenaires, Cités Unies France espère pouvoir élaborer un deuxième programme, basé sur une analyse approfondie des quatre années de collaboration étroite et sur les résultats de cette évaluation.

Résumé

Ce projet pilote (réalisé à une petite échelle de la ville et avec des ressources limitées) visait à démontrer que l'amélioration de la distribution de certains services municipaux peut entraîner un taux plus important de recouvrement d'impôts et taxes, et donc générer des recettes globales pour la mairie, condition sine qua non pour une reprise durable et une véritable sortie de crise. Cela devait passer par une déconcentration des services municipaux centraux auprès des mairies d'arrondissement qui sont plus proches de la population, et par un renforcement des équipements et des capacités de ces deux entités.

Les premiers temps de la mise en œuvre du projet visaient à accompagner la déconcentration des compétences du niveau central, et des budgets adéquats relatifs aux deux secteurs d'action, à former le personnel ainsi qu'à équiper les mairies d'arrondissement du matériel manquant. Par ailleurs, améliorer la gestion des marchés locaux nécessitait un renforcement de la sécurité avec une présence physique sur le terrain d'opérateurs municipaux recrutés (EMT 1 – Équipe Municipale temporaire) et de la propreté des marchés (EMT 2) pour garantir de bonnes conditions sanitaires et de vente. Le troisième volet d'activités concernait la gestion de la collecte primaire des déchets (EMT 3) Ce troisième volet n'a pas été réalisé, en tant que tel, l'EMT 3 a travaillé à la propreté aux alentours des marchés car la gestion de la collecte des déchets demandait trop de moyens et de ressources humaines, ce qui n'a pas été suffisamment pris en compte lors du montage du projet. Ces activités ont permis de donner un emploi à des jeunes des quartiers.

Le projet a également permis d'améliorer les conditions de vente pour les commerçants, et plus généralement de faire en sorte que les habitants accèdent à des services de meilleure qualité. Grâce à cela, les commerçant(e)s et la population ont repris petit à petit confiance dans les institutions publiques locales. Les capacités d'action de la mairie centrale et des mairies d'arrondissement en sont sorties renforcées, et le programme sert aujourd'hui de modèle pour une extension du projet (aux autres arrondissements de la ville voire à d'autres collectivités de RCA, sur d'autres secteurs générateurs de revenus ou en améliorant la qualité des deux services concernés par le programme).

La valeur ajoutée principale de cette initiative réside dans le fait :

- d'avoir placé la mairie au cœur du dispositif de réhabilitation post-conflit.
- d'avoir sensibilisé les populations aux enjeux civiques, par la pratique et la communication.



Évaluation du projet d'appui «renforcer la ville de bangui pour sortir de la crise»

CONTRAT DCI/ANSAPVD/2014/354A714

François GRUNEWALD
Directeur général du Groupe URD

Sébastien BERNARD
Maire de Buis les Baronnies

Octobre/Novembre 2018



Avant propos	3
Carte de Bangui	6
Résumé exécutif	8
A. Bilan évaluatif	8
B. Recommandations	9
Autres pistes de réflexion	9
Rapport	10
1. Introduction	10
2. Contexte	10
3. Une intuition juste sur le fond et sur les modalités	8
4. Des résultats réels malgré les retards importants	10
4.1. Renforcement des dynamiques municipales	10
4.2. Des marchés plus propres, des recettes en hausse	11
4.3. Des impacts sur le vivre ensemble et le lien social	11
5. Mais des points critiques à mieux gérer	11
5.1. Des faiblesses lors de la conception	11
5.2. Des choix de qualité de matériels	12
5.3. Des enjeux de contrats, d'assurance et de droit du travail	12
5.4. L'absence d'une ligne « imprévu » dans le budget	12
5.5. Une communication avec des points forts mais aussi des faiblesses	12
5.6. Une suite ou une relève non préparée	13
6. Conclusions	14
6.1. Pertinence : une bonne intuition	14
6.2. Efficacité : un projet encore au milieu du gué	14
6.3. Efficience : des équilibres « suivi/investissement/fonctionnement » à réfléchir	14
6.4. Impact à long terme	14
6.5. Cadrage par rapport aux grandes dynamiques internationales	14
7. Recommandations	16
7.1. Jusqu'à la fin du programme	16
7.2. Pour une éventuelle phase 2	16
Annexes	18

A- Bilan évaluatif

Pertinence : Projet original et pilote, cette intervention de Cités Unies France (CUF) « Renforcer la Ville de Bangui pour sortir de la crise », cofinancé par l'Union européenne (Contrat DCI/ANSAPVD/2014/354A714) et par la coopération française avec un suivi opérationnel par l'ONG AC-TED, a permis à une dynamique importante d'émerger :

- **Au niveau de la Mairie centrale** : avec un renforcement du dialogue inter-départements, une capacité de respecter les procédures des bailleurs, notamment de l'Union européenne, renforcée ;
- **Au niveau des Mairies d'arrondissement** : avec une meilleure visibilité grâce à la présence dans les marchés des Équipes Municipales Temporaires (EMT), des référents techniques et financiers ainsi que des agents de la Police municipale, qui, tout en étant recrutés et payés par la Mairie centrale, sont vus sur le terrain comme des acteurs municipaux du territoire. La coopération rapprochée que le projet permet entre acteurs municipaux et associations de commerçants renforce le rôle, la visibilité et l'empreinte des Mairies d'arrondissement sur leurs territoires.

Efficacité : Avec les retards pris en 2015 et 2016 suite à la dégradation de la situation sécuritaire dans certains quartiers de Bangui, il a fallu mettre en place le programme de façon accélérée à partir de mi-2017 pour atteindre au mieux les objectifs prévus. D'importants efforts ont été faits dans ce sens et la majeure partie des indicateurs quantitatifs sont presque atteints, parfois aux dépens de la qualité : approvisionnement en matériel de mauvaise qualité (brouettes)¹, contrats de travail avec des faiblesses, notamment en termes de couverture maladie/accidents, etc. Tous ces facteurs entraînent des insatisfactions qui affectent la motivation et l'engagement des équipes et affectent donc l'efficacité du projet.

Impacts pratiques : La propreté améliorée et la sécurité augmentée dans les marchés renforcent l'attractivité de ces derniers, rendant possible la collecte des taxes auprès de commerçants satisfaits des services, et une hausse de près de 100 % des collectes pour les marchés Pétévo (6e arrondissement) et Combattant (8e arrondissement). En contre-exemple, les difficultés pour garder propre le marché Miskine (5e arrondissement) du fait de problèmes de drainage et d'assainissement en périphérie du marché ont un impact direct sur l'attractivité du marché et réduisent donc la collecte des taxes auprès de commerçants insatisfaits.

Efficience : Avec un ratio « budget pour les acteurs internationaux/budget pour les acteurs locaux » proche de 65/35 et l'absence de réserves pour imprévus, le budget est assez déséquilibré. Ceci peut en partie s'expliquer par les besoins de suivi rapproché du fait de la nature « pilote » du projet et des enjeux d'appui à l'apprentissage mais cela devra être corrigé en cas de suite éventuelle.

Pérennisation : Avec les retards et le démarrage tardif des opérations, aucune suite au projet n'a été envisagée alors qu'il s'arrête le 18 janvier 2019 quand « le bateau est au milieu de la rivière ». L'effort de préparation d'une suite aurait dû débuter en début 2018 mais cela n'a pu avoir lieu. Il existe donc un risque très fort d'interruption des actions².

¹ Ce défaut de matériels de qualité a fait l'objet de nombreuses discussions avec la DGTM : il n'existe pas d'autres fournisseurs disponibles, mis à part, peut-être, des producteurs artisans locaux. La DGTM envisage à l'avenir de tester ces fournisseurs locaux pour de futurs achats hors projet. Par ailleurs, le Directeur des grands travaux insiste régulièrement auprès de ses équipes concernant l'entretien du matériel avant et après utilisation. Ex : les boulons des brouettes sont souvent desserrés, il faut donc les resserrer avant leur utilisation.

² Suite au séminaire de restitution qui a eu lieu les 6 et 7 décembre 2018, le Maire s'est officiellement engagé à faire des efforts (notamment dans le recrutement de ressources humaines sur le projet) pour pérenniser le projet.

B- Recommandations

Recommandations pour aller jusqu'à la fin du programme

- **Une campagne de communication plus forte** : Sur la base des efforts déjà réalisés, et de discussions entre l'équipe d'évaluation et la Cellule Communication de la Mairie, il apparaît évident qu'il faut renforcer la communication sur le projet et la visibilité des bailleurs. La récente mission CUF/Communication allait dans ce sens.
- **Des activités dont il faudra accélérer la mise en place dans les semaines qui restent** : Assurer le remplacement des matériels détériorés (des brouettes de qualité sont indispensables, notamment pour Miskine), la distribution des fûts pour la collecte des ordures à l'intérieur des marchés et la réhabilitation de certains points de collecte au niveau des marchés (Pétévo notamment).

Recommandations pour une éventuelle phase 2

Différents thèmes pourraient être abordés dans cette phase 2 :

- **Le renforcement des responsabilités propres de la Mairie** : Il s'agira de renforcer les capacités de pilotage et de coordination de l'équipe municipale et d'appuyer la Mairie centrale dans la mise en place d'une ligne budgétaire claire de soutien aux Mairies d'Arrondissement et aux EMT.

- **Éléments clés de la conception de la phase 2** : Il faudra assurer de vraies études de faisabilité avec :
 - Meilleure prise en compte des autres intervenants (par exemple l'AFD à Miskine) ;
 - Meilleure prise en compte des périphéries des marchés dans la stratégie d'assainissement de ces marchés ;
 - Prise en compte de l'ensemble de la chaîne (méthode de type CREM « Conception, Réalisation, Équipement, Maintenance ») ;
 - Mettre un minimum de moyens de fonctionnement, d'investissement et de maintenance ».
- **Inclure une ligne « imprévus » dans le budget** pour donner aux capacités d'intervention de la Mairie, la flexibilité et la capacité de faire face aux problèmes non anticipés.

Autres pistes de réflexion

Quelques autres idées ont émergé durant les discussions :

- **Renforcement de la Protection Civile** en complémentarité aux éventuels projets existants sur ce thème ;
- **Aider l'équipe de la Municipalité en charge à pouvoir projeter dans le temps l'ensemble des enjeux**. Les récents ateliers de Cergy ont amené quelques directions de réflexion mais sont encore « hors sol ».



Introduction

Le projet « Renforcer la Ville de Bangui pour sortir de la crise » monté par Cités Unies France et cofinancé par l'Union européenne et la Coopération française dans le cadre du Contrat DCI/ANSAPVD/2014/354A714) a été élaboré en 2014. Il s'agissait de soutenir la Mairie de Bangui dans sa recherche de légitimité auprès des populations pour faciliter son rôle en tant qu'acteur de la sortie de crise dans un contexte où tant le maire de Bangui que ceux des arrondissements sont nommés et non élus. Dans ce contexte en effet, hors d'une légitimité électorale, seule la légitimité du « service rendu aux populations » a du sens. L'hypothèse faite était que travailler à rendre plus attrayants les marchés, lieux d'échanges et de lien social, pouvait démontrer le rôle positif des différents niveaux de l'administration municipale, et donc contribuer à ce gain de légitimité essentielle à la gestion des tensions et à la résolution des difficultés de la période post-crise. Plusieurs types d'activités devaient être mises en œuvre afin d'atteindre quatre résultats principaux :

- L'amélioration de l'organisation administrative des mairies et la rationalisation des rôles respectifs de la Mairie centrale et de ses services ainsi que des mairies d'arrondissement ;
- L'amélioration de la qualité des deux services publics locaux identifiés (le service des marchés locaux et de la collecte primaire des ordures ménagères) en se concentrant sur deux priorités : la sécurité et la propreté dans les marchés ;
- Le renforcement de la visibilité de la Mairie par des actions de sensibilisation des acteurs et l'amélioration de la relation entre la municipalité et la population ;
- L'augmentation du taux de recouvrement de la Mairie pour le service marché local permet d'envisager la viabilité de l'action municipale.

Ce projet devait, en fonction du règlement européen, être évalué. Le présent rapport est le résultat de cette évaluation indépendante conduite par François Grünwald, directeur général et scientifique du Groupe URD et de Sébastien Bernard, maire de la Commune de Buis les Baronnies.

Contexte

Un projet dans un environnement complexe

La crise de 2013 en République centrafricaine a entraîné d'importantes souffrances, des changements politiques significatifs, de nombreux déplacements de populations et une redistribution d'un certain nombre de cartes du pouvoir et des territoires. La ville de Bangui, qui s'est trouvée en première ligne lors du conflit de 2013, a vu sa population fluctuer en fonction des phases de la crise. Plusieurs équipes municipales se sont relayées depuis 2013, tentant chacune à sa manière de redonner du sens au terme « Mairie de Bangui », tandis que régulièrement l'insécurité marquait de façon dramatique certains quartiers, avec son lot de violences et de déplacements de population. L'incertitude et les risques de turbulences graves restent le quotidien des habitants de Bangui et de leurs édiles municipaux. Des polarités anciennes de la ville existaient avant la crise autour des marchés, qui structuraient à la fois le territoire et les flux de produits alimentaires et de consommation courante. Ces polarités ont été fortement modifiées voire déséquilibrées par les déplacements entre zones. De nouvelles attractivités ont émergé pour certains marchés.

Prépondérance de l'approche projet plutôt qu'une approche programme multi-acteurs

La multiplication de projets d'investissement dans Bangui (investissement BDEAC, projets ONG, projets AFD, Banque mondiale, UE, voire MINUSCA, etc.) avec des chevauchements géographiques et temporels rendent le positionnement du projet de CUF difficile, notamment en raison de la faiblesse des moyens par rapport à d'autres interventions. Ainsi, sur le marché de Pétévo a eu lieu une demi-réhabilitation du marché par l'ONG COOPI qui laisse ce marché (où intervient le projet CUF) dans une situation difficile face à l'hétérogénéité de la situation intra-marché. Le marché de Miskine va être ciblé par une intervention de réhabilitation des infrastructures du marché dans laquelle il va falloir redéfinir les interactions entre « réhabilitation structurelle » et « gestion du marché au quotidien ». Cette multitude d'interventions pas nécessairement- voire rarement- coordonnées, rend évidemment assez difficile le travail de recherche de cohérence et les efforts de pilotage de la Mairie Centrale et de celles des arrondissements, du fait de sa pauvreté en moyens de suivi et de coordination.

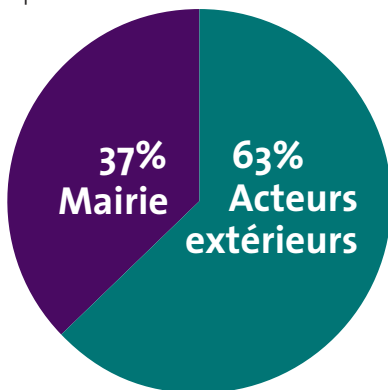
Une intuition juste sur le fond et sur les modalités

Soutenir la gouvernance et les capacités d'action de la mairie : clé de la relève urbaine

L'idée émise dès 2014 de travailler avec la Mairie et de la mettre en position de responsabilité opérationnelle fait complètement sens, malgré les faiblesses évidentes du système municipal, tant au niveau central qu'au niveau arrondissement. Ceci a représenté un pari qui, malgré toutes les difficultés rencontrées, fait encore sens quatre ans après. De façon plus précise, l'idée de travailler sur les marchés, lieux économiques et de lien social, semble bonne, comme l'attestent les premiers résultats tangibles (meilleure propreté des marchés, hausse des recettes auprès des commerçants, renforcement de la confiance des mairies d'arrondissement).

Phase pilote assez coûteuse entraînant un budget déséquilibré

L'analyse du budget montre un fort déséquilibre entre les parts allouées aux deux acteurs internationaux et celle allouée à la partie nationale.

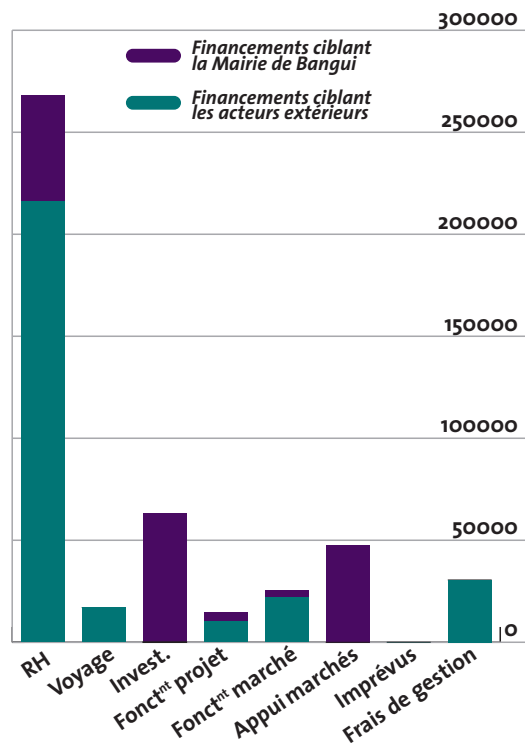


Répartition des budgets entre acteurs du programme CUF - Mairie de Bangui

Mettre en place une opération pilote demande, si l'on veut pouvoir en tirer toutes les leçons, un suivi très rapproché et une démarche d'apprentissage et d'évaluation forte. Ceci a hélas eu un coût important diminuant d'autant le ratio « coût de RH extérieures / investissements et dépenses (RH, fonctionnement) à impact direct sur les populations ».

De fait, les marges de manœuvre opérationnelles sur le terrain se sont trouvées très réduites par manque de budget pour les investissements et le fonctionnement

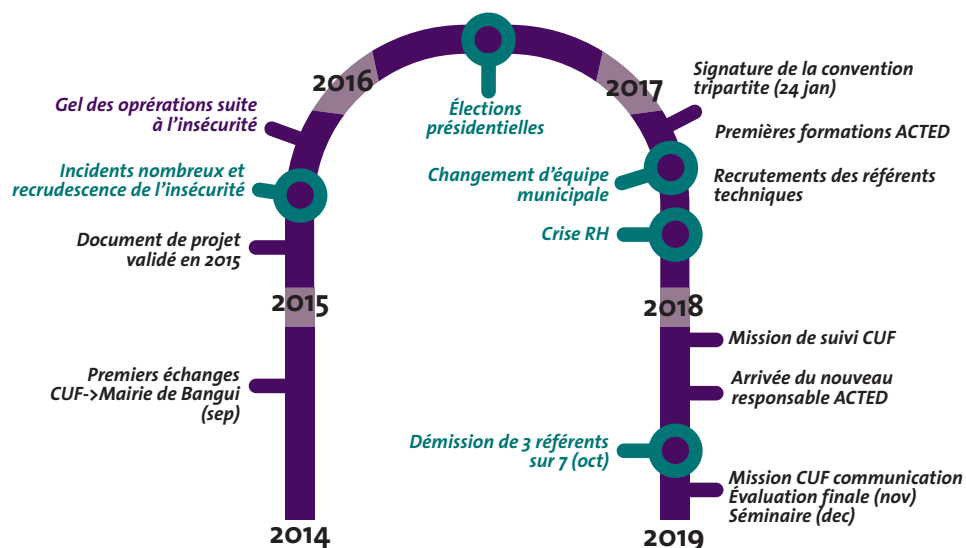
sur place. Ceci a été d'autant plus aggravé par l'absence d'une ligne budgétaire « imprévus » qui aurait permis plus de flexibilité et d'adaptation face aux situations non anticipées.



Analyse comparative des différents types de dépenses en fonction des structures recevant les fonds

Des retards liés au contexte

L'idée lancée en 2014 a vite été dépassée par le regain de violences en 2015, entraînant la paralysie des opérations (bien que certaines ONG humanitaires aient pu continuer de travailler, comme COOPI au marché Miskine). Ceci a d'ailleurs entraîné un gel du projet en accord avec l'Union européenne. La reprise s'est ensuite trouvée ralentie par la période électorale pour les élections présidentielles, puis par la rotation importante au niveau de l'équipe municipale (changement du Maire et d'une partie des cadres, donc perte de mémoire institutionnelle).



Ligne des temps du projet (source groupe URD)

Des résultats réels malgré les retards importants

Renforcement des dynamiques municipales

Initiation d'une dynamique transversale au sein de la Mairie de Bangui

La mobilisation des différents services de la Mairie Centrale autour du projet est un point très positif. C'est un des rares projets qui a su se créer une vraie démarche inter-départements et avec des procédures (achats, recrutements) impliquant un dialogue et des échanges (via les comités fonctionnant autour des appels d'offre et des examens des candidatures).

Grâce aux formations délivrées par ACTED, la Mairie a vu certaines de ses capacités se renforcer de façon significative. Ainsi, le projet a fait émerger une capacité nouvelle qui permet de mieux respecter les procédures des bailleurs, notamment de l'Union européenne, ce qui pourra à terme la rendre plus apte à recevoir directement des financements.

Renforcement des liens autour des Mairies d'arrondissement

La présence des EMT et des responsables financiers dans les marchés a contribué à renforcer l'assise municipale dans les arrondissements. Même si la gestion et le recrutement restent adossés à la Mairie centrale, la présence des EMT, de leurs référents techniques et financiers ainsi que d'agents de la Police municipale sur le territoire a permis une synergie avec les équipes municipales d'arrondissement. Cette collaboration a renforcé la visibilité des Mairies d'arrondissement.

Renforcement des dynamiques d'échange entre Mairie centrale et Mairies d'arrondissement

La présence des référents techniques dépendant du niveau central mais travaillant au quotidien avec les arrondissements a permis de créer et renforcer les échanges entre les deux niveaux. Cette présence a aussi permis aux Mairies d'arrondissement de bénéficier d'un soutien technique plus global sur leur territoire, au-delà même des besoins du projet.

Ceci renforce les dynamiques remontantes des MA vers la MC plutôt que d'attendre en permanence que les instructions viennent de la MC. Cette dynamique « bottom up » pourra servir de vecteur à la politique de décentralisation quand celle-ci se mettra en place (la loi est actuellement bloquée au Parlement).

Des marchés plus propres, des recettes en hausse

Les entretiens avec les Référents financiers et les conseils des arrondissements concernés ont fait état d'une hausse assez significative des collectes des taxes dans les marchés de Pétévo (6^e arrondissement) et Combattant (8^e arrondissement), là où les équipes de nettoyage sont les plus efficaces avec leurs trois passages quotidiens (6h, 9h et 13h).

Estimation des évolutions des taxes par marché

	Montant taxe journalière initiale	Montant taxe fin de projet	Évolution
Combattant	20.000 CFA	40.000 CFA	100 % de hausse
Pétévo	20.000 CFA	35.000 CFA	75 % de hausse
Miskine	10.000 CFA	12.000 CFA	20 % de hausse

À l'inverse, les responsables du marché de Miskine qui, du fait des inondations, reste toujours sale malgré les efforts des équipes de nettoyage, n'ont constaté qu'une hausse limitée des recettes.

Des impacts sur le vivre ensemble et le lien social

Les marchés sont par essence des lieux de socialisation et de cosmopolitisme et ceci est d'autant plus évident qu'on est dans un milieu urbanisé. Bangui n'est en rien une exception à cette règle. Les marchés de Bangui ont été de tout temps des lieux d'échange entre une gamme large d'acteurs d'ethnies, d'origines et de religions différentes. Ainsi par exemple le cas du Marché Combattant, en zone musulmane, qui a permis de recréer des liens sociaux entre communautés, est un exemple à souligner.

Le renforcement d'une présence à la fois technique et sécuritaire permet de faciliter le dialogue, qui s'est appuyé aussi sur les associations de commerçants. De façon indirecte, ces dernières se sont trouvées renforcées par le projet.

Mais des points critiques à mieux gérer

Des faiblesses lors de la conception

Dans le contexte assez précaire qui prévalait à l'époque de la conception initiale du projet, il était certes difficile de prendre en compte tous les paramètres de ce qui pouvait arriver. Néanmoins, à postériori, sans doute du fait de la pression pour monter rapidement un projet dans les conditions difficiles de 2014, il apparaît, qu'aucune étude de faisabilité n'a été réalisée pour calculer les amortissements, mais aussi les frais de fonctionnement récurrents qui pèseront sur la MC et sur les MA, durant et après le projet.

De plus, il apparaît clairement que les définitions des zones d'action sur les marchés n'ont pas pris en compte l'environnement proche des marchés (cas de Miskine et des canaux de drainage environnant le marché qui débordent après chaque pluie, problèmes communs à tous les marchés sur la sécurisation qui ne peut pas seulement prendre en compte le périmètre interne au marché mais doit être définie par rapport à l'environnement du marché : voies d'accès, débordement sur les pistes, etc.).

Enfin, la complexité de la coordination avec les autres projets existants touchant une ou plusieurs des thématiques d'action du projet (projet Banque Mondiale, Projet AFD, interventions de la MINUSCA, etc.) reste un point faible, malgré les efforts faits par les équipes de CUF lors de leurs divers passages.

Des choix de qualité de matériels

Les choix du matériel sont importants, notamment lorsqu'il n'y a que peu de moyens de réparation ou de remplacement, et aucune ligne « imprévu » dans le budget. Ainsi, les brouettes qui cassent et que l'on remplace par les mêmes qui cassent à nouveau. Ceci a eu un fort impact négatif sur la motivation des équipes.

Des enjeux de contrats, d'assurance et de droit du travail

Les problèmes rencontrés suite à l'accident d'un référent (qui est censé prendre en charge les frais d'hospitalisation et médicaux ?) ainsi que les débats sur les modalités de calcul des congés ont généré de fortes tensions qui ont conduit à des démissions (deux référents financiers). Il va pourtant falloir maintenir les activités jusqu'à la fin du contrat avec l'Union européenne, cela soit avec quatre personnes, soit avec un processus de recrutement très consommateur de temps si l'on veut suivre les procédures et ceci pour quelques semaines seulement jusqu'à la fin du projet).

Les activités de nettoyage dans les marchés ont été initialement qualifiées de Travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (THIMO). Mais vu le type de travail, il est vite apparu que l'usage de ce concept dans le cadre de



l'intervention en soutien à la Mairie n'était pas adapté, d'où la requalification en « Équipes Municipales Temporaires ». Certes, le fait d'avoir des équipes qui travaillent au quotidien, le système de rotation sur trois mois et le mode de sélection des bénéficiaires ressemblent largement aux usages dans les cadres classiques THIMO. Mais il importe de faire attention et de ne pas mélanger des concepts et des modes opératoires.

L'absence d'une ligne « imprévu » dans le budget

L'absence d'une ligne budgétaire « imprévu », qui aurait permis de faire face à diverses situations, est à regretter. Dans des contextes à grande incertitude et à haut risque de voir se développer des situations et des besoins imprévus, l'existence d'une telle ligne dans le budget est un élément essentiel de l'agilité nécessaire.

Une communication avec des points forts mais aussi des faiblesses

Les enjeux de communication multidirectionnelle sont essentiels pour atteindre les objectifs de reconnaissance et de renforcement de la légitimité de la Mairie de Bangui

et des mairies d'arrondissement. Des efforts ont été faits envers les populations via des campagnes d'information de proximité et via la presse locale et globalement le projet est relativement bien connu sur les marchés.

La communication permettant la visibilité des bailleurs de fonds (en l'instance, l'Union européenne et la Coopération française – cofinancement), elle, est restée très faible tout au cours du projet, même si certains documents et panneaux étaient en cours de préparation à la date de la restitution de fin de mission.

Une suite ou une relève non préparée

Les conséquences des retards et de l'accumulation des tâches à mettre en œuvre durant la dernière année ont finalement abouti à ce qu'aucune préparation de la suite n'ait été faite. Il existe donc des risques importants de rupture de la chaîne des opérations, et donc de perte de motivation, même si le Maire de Bangui semble décidé à tout faire pour que les activités continuent.

Le séminaire de conclusion de l'intervention prévu en décembre sera décisif pour voir s'il sera possible d'« amener le bateau jusqu'à l'autre rive ».



Conclusions

Pertinence : une bonne intuition

L'intuition qu'il était possible d'agir malgré les contraintes liées à la situation de la RCA en 2014 et la faiblesse institutionnelle de la Mairie de Bangui s'est avérée porteuse de dynamiques très positives pour renforcer l'équipe municipale à ses différents niveaux (techniques, géographiques) et améliorer significativement son impact dans la vie des administrés. Les échanges inter-départements au sein de la Mairie Centrale et entre cette dernière et les Mairies d'arrondissement ont été renforcés. Le point d'entrée - l'amélioration de la propreté et de la sécurité au sein des marchés - s'est avéré pertinent.

L'analyse initiale a néanmoins manqué d'une vision holistique (environnement des marchés, jeu des acteurs, etc.), ce qui a induit de nombreuses difficultés quand il fallait régler des problèmes « à budget constant ».

Efficacité : un projet encore au milieu du gué

Le projet a déjà réussi à avoir un certain nombre d'impacts positifs sur la coordination interne au sein de la Mairie centrale et avec ses arrondissements. Il a aussi contribué à rendre 2 des 3 marchés cibles plus attractifs pour les commerçants, ce qui a conduit à des augmentations de la collecte des taxes. Mais avec les délais de mise en place, beaucoup d'activités ont été lancées seulement dans la dernière année, d'où des difficultés de rattrapage des retards et des risques de perte des acquis du projet.

Efficiences : des équilibres « suivi/investissement/fonctionnement » à réfléchir

L'idée d'avoir un suivi intensif avec l'équipe de CUF et celle d'ACTED faisait sens, étant donné les incertitudes sur les capacités de la Mairie et le pari que représentait le pro-

jet. De plus, il s'agissait d'un projet pilote demandant des efforts significatifs pour favoriser l'apprentissage collectif, mais les moyens, notamment d'investissement et de renforcement des RH de la Mairie, ont été notoirement insuffisants par rapport aux coûts de fonctionnement des acteurs extérieurs.

Impact à long terme

Un projet pilote sert à produire de la connaissance pour approfondir ou répliquer, mais ceci doit être pris en compte assez vite et amener à réfléchir tôt soit à des suites d'approfondissement vertical (sur la même zone ou le même thème), soit à une approche de réplification (horizontale). Ceci manque encore et les risques sont importants de voir les impacts actuels se diluer.

Cadrage par rapport aux grandes dynamiques internationales

En plus d'une grille d'analyse « classique » d'évaluation de projet, l'évaluateur devra analyser le projet à la lumière des ODD, du « Grand Bargain » et des recommandations du Sommet humanitaire mondial.

Face aux Objectifs du développement durable (ODD)

Le cadre d'analyse des 17 Objectifs du Développement Durable (ODD) offre pour le projet des perspectives de réflexion intéressantes.

Plusieurs ODD peuvent offrir des éléments de réflexion sur ce projet, en particulier l'ODD 11 sur les villes durables. Il est également connecté :

- aux ODD 1 et 2 sur la lutte contre la pauvreté et la sécurité alimentaire (offrir des marchés permettant à tous de s'approvisionner dans les meilleures conditions) ;
- à l'ODD 2 sur la santé en renforçant les conditions sanitaires de vente des produits frais) ;
- à l'ODD 6 sur l'assainissement (de par les activités de nettoyage des marchés) ;
- à l'ODD 8 sur le travail décent et la croissance économique (en renforçant la qualité des conditions de travail dans les marchés et l'utilisation de systèmes distributifs pour l'accès aux emplois temporaires) ;
- à l'ODD 9 sur les infrastructures durables (car bien entretenues) ;
- à l'ODD 16 sur les sociétés apaisées par le travail de renforcement du lien social permis par les efforts dans les marchés et le renforcement de la légitimité des instances municipales ;
- et enfin à l'ODD 17 sur les partenariats multi-acteurs nécessaires pour rendre à Bangui et à ses habitants des cadres d'activité économique et sociale améliorés et des mécanismes de gouvernance municipale plus efficaces et plus légitimes.

Face aux enjeux du Sommet humanitaire mondial et du Grand Bargain

Face aux enjeux qui ont émergé lors des réunions préparatoires au Sommet humanitaire mondial d'Istanbul en 2016 et durant le processus du Grand Bargain qui les a accompagnées, le projet est cohérent avec l'engagement :

- Sur les villes : engagement pris lors de la création de l'Alliance globale sur les villes en crise à Istanbul. De fait, CUF /CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis) ont beaucoup investi dans le plaidoyer sur la prise en compte des municipalités dans la gestion des crises urbaines et ont assuré que le maire de Bangui puisse venir témoigner à Istanbul ;
- Sur l'implication des acteurs locaux : engagement pris dans le cadre de la localisation de l'aide avec le choix de travailler à travers les équipes de la Mairie. Un travail est ici à faire pour mieux rééquilibrer les flux entre ceux qui vont vers les structures internationales et ceux qui soutiennent directement la ville ;
- Sur l'implication du nexus « Humanitaire-développement » avec l'idée de mettre en place des approches de développement alors que la crise était encore latente.



Recommandations

Jusqu'à la fin du programme

Une campagne de communication plus forte

Sur la base des efforts déjà faits et de discussions entre l'équipe d'évaluation et la Cellule Communication de la Mairie, il apparaît clair qu'il faut renforcer la communication sur le projet et la visibilité des bailleurs. La récente mission CUF/Communication allait dans ce sens. La conférence finale, prévue début décembre, devrait aussi contribuer à cette visibilité de l'impact du projet, du rôle joué par la MC et les MA, ainsi que de celle des bailleurs impliqués dans le financement de ce projet.

Des activités à accélérer

La livraison de brouettes de qualité est indispensable, notamment pour Miskine. Les brouettes qui cassent systématiquement en quelques semaines sont à proscrire sauf si fortement renforcées (fer à béton dans les axes creux porteurs de la roue, renforcement du fond et des parois).

La mise en place des fûts de collecte des ordures est en attente mais doit être vite effectuée.

Les points de collecte au niveau des marchés restent parfois des points faibles (Pétévo notamment) et demandent une réhabilitation légère.



Pour une éventuelle phase 2

Différents thèmes pourraient être abordés dans cette phase 2 :

Le renforcement des responsabilités propres de la Mairie

- Renforcer les capacités de pilotage et de coordination de l'équipe municipale ;
- Assurer que la Mairie centrale met une ligne budgétaire claire de soutien aux Mairies d'Arrondissement et aux EMT.

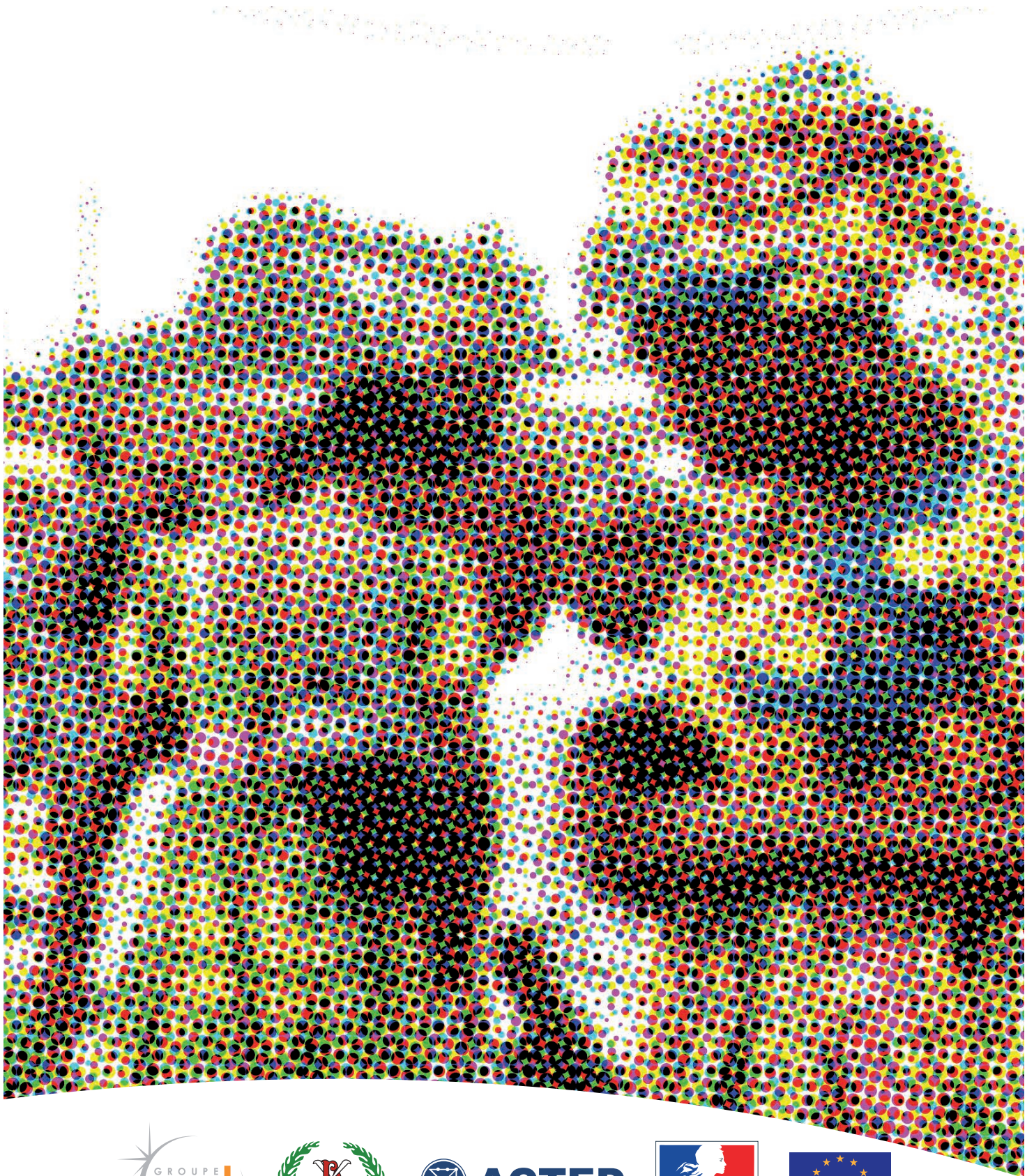
Conception de la phase 2

- Assurer de vraies études de faisabilité avec :
 - Meilleure prise en compte des autres intervenants (par exemple l'AFD à Miskine) ;
 - Meilleure prise en compte des périphéries des marchés dans la stratégie d'assainissement de ces marchés ;
 - Prise en compte de l'ensemble de la chaîne (méthode de type CREM « Conception, Réalisation, Equipment, Maintenance ») ;
 - Mettre un minimum de moyens de fonctionnement, d'investissement, et de maintenance.
- Inclure une ligne « imprévu » dans le budget

Autres pistes de réflexion

Quelques autres idées ont émergé dans les discussions :

- Renforcement de la Protection Civile en complémentarité aux éventuels projets existants sur ce thème. Il s'agira par exemple d'équiper les marchés en poste de premiers secours et d'un numéro d'appel à la protection civile en cas d'incident demandant une intervention.
- Aider l'équipe de la Municipalité en charge à pouvoir projeter dans le temps l'ensemble des enjeux. Les récents ateliers de Cergy ont amené quelques directions de réflexion mais sont encore « hors sol » et n'ont que partiellement contribué à la vision dans laquelle la Mairie devrait s'engager en termes d'urbanisme.



ACTED



9, rue Christiani 75018 Paris ■ Tél. : (+33/0)1 53 41 81 81 ■ Fax : (+33/0)1 53 41 81 41
Site Internet : www.cites-unies-france.org ■ Courriel : coop-dec@cites-unies-france.org