

**RAPPORT D'ÉVALUATION A MI-PARCOURS  
DU PROGRAMME D'APPUI A LA REFORME DU  
SECTEUR DE LA SECURITE PROGRESS  
– VOLET DEFENSE -**

*Cette évaluation est soutenue et guidée par la Commission européenne et présentée par l'institut THEMIIS. Le rapport ne reflète pas nécessairement les visions et les opinions de la Commission Européenne.*

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>P 1</b>
<b>1. L'analyse des faits et des ressentis par champs de réforme en 2017</b>	<b>P3</b>
1.1 Synthèse des entretiens avec les différentes parties	P 4
1.2 Analyse de l'équipe d'évaluation	P13
<b>2. Une revisite de l'organisation du programme PROGRESS est souhaitable</b>	<b>P22</b>
2.1 Une revisite conceptuelle sur les objectifs et les moyens	P22
2.2 Une réorganisation de l'assistance technique	P24
<b>CONCLUSION</b>	<b>P 28</b>

## INTRODUCTION

La mission d'évaluation à mi-parcours du programme d'appui à la réforme du secteur de la sécurité -volet Défense- (PROGRESS) en République démocratique du Congo (RDC), s'est déroulée du 13 au 30 novembre 2017. Elle a été conduite par le général de corps d'armée (2S) Philippe CHALMEL et le commissaire général (2S) Louis JEHL, consultants seniors de l'Institut THEMIIS, mandaté par l'Union européenne pour effectuer cette évaluation.

La méthodologie particulière retenue par l'équipe d'évaluation est détaillée en annexes 3 et 4, respectivement sur sa forme (avec notamment les quatre champs et les dix axes d'études retenus) et sur son fond. Ses intérêts principaux sont :

- d'une part d'avoir entendu séparément, selon une grille commune d'entretien<sup>1</sup> les deux parties pour recueillir leur vision des faits et leurs ressentis et pouvoir les synthétiser, et,
- d'autre part d'avoir proposé une méthodologie d'analyse différente de celle jusqu'à lors utilisée (reposant sur des actions à mener), en passant d'une logique de contrôle des moyens à une logique de contrôle des résultats.

Cette mission s'est déroulée dans d'excellentes conditions de collaboration avec les différentes parties prenantes, autorités institutionnelles, représentants du ministère de la Défense et des anciens combattants, et représentants de l'assistance technique du programme.

Mais elle s'est également déroulée dans un contexte politique national et géopolitique régional particulier. La RDC, malgré ses richesses et son potentiel économique considérable (17% de la production mondiale de diamant brut, 34% de la production mondiale de cobalt, 10% de la production de cuivre, 60 à 80% de réserves mondiales de coltan), demeure un Etat en reconstruction ; même si d'importants progrès ont été réalisés depuis la fin des conflits armés la stabilité générale du pays et des institutions demeure fragile. Enfin, les incertitudes concernant le processus électoral et l'organisation des élections législatives et présidentielles (prévues au courant de l'année 2018) constituent un risque supplémentaire considérable pour la stabilité du pays.

---

<sup>1</sup> Annexe 7, appendice 1

Dans la cartographie des risques pouvant mettre à mal la réussite du programme, et au-delà celle de la réforme, cartographie réalisée et mise en perspective lors des entretiens<sup>2</sup>, sont d'ailleurs présentées comme étant les risques les plus prégnants par les deux parties, Congolaise et PROGRESS, les instabilités politiques et budgétaires, la deuxième pouvant notamment empêcher la marche vers l'autonomisation de la partie Congolaise.

En tout état de cause, avec la méthode de recueil et de traitement de l'information retenue, les analyses de la situation par les acteurs Congolais et ceux de PROGRESS ainsi que la synthèse faite par l'équipe d'évaluation et les conséquences qu'elle en tire, notamment en termes de recommandations<sup>3</sup>, peuvent être appréciés à 4,5 sur une échelle de fiabilité de 5.

Cette évaluation est ainsi étayée par une analyse des faits et des ressentis par champs de réforme en 2017 (1), et propose une souhaitable revisite de l'organisation du programme PROGRESS (2).

---

<sup>2</sup> Annexe 7, appendice 3

<sup>3</sup> . Les recommandations sont proposées au fil des constats, mais reprises sous forme priorisée et thématisée en annexe 6

## 1. L'analyse des faits et des ressentis par champs de réforme en 2017

Ces faits et ressentis ont été recueillis lors d'une série de vingt-deux entretiens en tête-à-tête, de deux heures chacun, avec chacune des parties concernées, chaque entretien concernant un des dix axes des quatre champs de réforme retenus :

Le champ « suivi et pilotage du plan de réforme de l'armée ».

- La planification et la mise en œuvre de la réforme des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), en particulier dans les aspects de gouvernance.
- Le renforcement progressif des capacités du ministère de la Défense nationale, des anciens combattants et de la réinsertion (MDNAC-R) et de ses services, notamment le secrétariat général à la Défense (SGD) en matière de coordination et de communication, notamment interne.

Le champ « ressources humaines ».

- Développement et mise en place de procédures de soutien de la mise en œuvre de politiques humaines.
- Capacité de contrôle par les services concernés du MDNAC-R et de l'Etat-major général (EMG) des effectifs civils et militaires.
- Conception et mise en œuvre progressive d'une politique globale, équitable, viable et pérenne de fin de carrière intégrant un plan d'assainissement des effectifs à long terme, permettant d'optimiser les flux d'effectifs des FARDC en fonction des besoins et du contexte.

Le champ « Budget, finances, et achats publics ».

- Efficacité et efficacité des procédures financières et budgétaires.
- Performance économique des achats publics.
- Renforcement de la politique et de la structure de formation en matière administrative (Ecole d'administration).

Le champ « redevabilité interne et externe »

- Accroissement de la redevabilité des FARDC vis-à-vis de la population grâce à des mécanismes renforcés de redevabilité externe et à une optimisation des vecteurs de communication avec la population.
- Renforcement des mécanismes de contrôle interne au sein du MDNAC-R, du SGD et de l'EMG.

Les faits et les ressentis bruts concernant ces champs et axes, ont été observés selon les cinq critères d'évaluation retenus, l'efficacité, l'efficacités, la performance, l'impact, les

perspectives de pérennisation/appropriation du programme PROGRESS par la partie Congolaise, et plus largement, selon la plus-value apportée par l'Union européenne.

### **1.1 Synthèse des entretiens avec les différentes parties**

En introduction de cette partie, il convient de souligner la qualité de la passation de responsabilité entre les deux programmes appuyés par l'Union européenne, le précédent programme Paix et Sécurité EUSEC (European Union Security Sector Reform Mission in the Democratic Republic of the Congo) et l'actuel programme de développement et d'appui PROGRESS, cinq intervenants EUSEC ayant poursuivi leur mission au sein de PROGRESS, et un tuilage harmonieux des actions ayant été réalisé.

#### **1.1.1 Suivi et pilotage du plan de réforme de l'armée**

La première remarque générique concerne justement le lien fait par la partie Congolaise entre ces deux programmes : clairement, elle n'a pas fait le deuil d'EUSEC dont elle regrette le volume des fonds d'intervention (100 M€ sur dix ans), et leur souplesse d'utilisation, certains partenaires allant jusqu'à suggérer la mise à disposition des fonds PROGRESS sous forme de régie directe, ce qui bien évidemment n'est pas souhaitable.

Pour le reste, et en termes de suivi et de pilotage de la réforme, et notamment en termes de gouvernance, la partie Congolaise reconnaît et apprécie le soutien apporté par PROGRESS, tout en reconnaissant implicitement également une triple difficulté dans la gestion de ce champ :

- le fonctionnement non optimal des instances nationales chargées de ce pilotage et de ce suivi, que ce soit aux niveaux interministériel ou ministériel ;
- la difficile répartition du pouvoir au sein du ministère, entre le SGD et l'EMG, cause de nombreux ralentissements, voire blocage dans le fonctionnement harmonieux du pilotage et du suivi, pénalisant notamment PROGRESS ;
- les lenteurs dans l'application effective des textes d'encadrement, que ce soit aux niveaux législatif, (la loi de programmation militaire, adopté en 2013, n'est toujours pas promulguée) ou réglementaire, avec la non-publication des décrets, (loi portant statut général des militaires, loi organique portant organisation des FARDC). Autre

exemple, les directives permanentes de fonctionnement sont rédigées, mais non signées<sup>4</sup>.

Les lacunes de l'assistance technique concernant l'aide, au profit de l'Inspectorat général, au renforcement des mécanismes de contrôle interne sont soulignées.

La partie Congolaise estime plus généralement que PROGRESS ne répond que partiellement aux besoins en termes de pertinence, la sous-budgétisation des besoins, le caractère qualifié de trop bureaucratique de son fonctionnement et sa difficulté à accompagner des projets combinés étant soulignés. En termes d'efficacité, la partie Congolaise apprécie surtout sa fonction de conseil stratégique. Ne connaissant pas les volumes de crédits répartis, elle estime ne pas pouvoir juger de son efficacité. En termes d'impact, elle l'estime réel, regrettant simplement qu'il ne soit pas plus mis en valeur. Elle conditionne l'autonomisation Congolaise à la mise en place de crédits nationaux, sans optimisme excessif. Par-delà les remarques liées à la pertinence, la plus-value de l'Union européenne est reconnue comme réelle et tangible

Toujours dans ce champ concernant le pilotage et la réforme, la partie Assistance technique, pour sa part, regrette avant tout les déficits liés aux absences temporaires ou prolongées des experts, [l'assistant technique « ressources humaines » (RH) n'a pas été remplacé depuis dix-huit mois] et confirme les difficultés internes à la partie Congolaise : si des structures *ad hoc* ont été mises en place pour pallier les manques des structures officielles (un comité technique de suivi de la réforme et un collège des conseillers « réformes » représentant les grands services), leur existence réglementaire ou même infra-réglementaire, mais surtout leur efficacité n'ont pu être détectées par elle. L'action de l'Union européenne est soulignée, mais sans qu'elle ait pu, à ce stade, parvenir à dépasser les blocages interne à la partie Congolaise.

L'Assistance technique estime qu'elle répond en termes de pertinence et d'efficacité, de façon très positive aux besoins ; qu'en termes d'efficacité, il est nécessaire pour juger son action, de prendre en compte le contexte local ; qu'en termes d'impact, ses conseils sont bien pris en compte et concrétisés ; et qu'en termes d'appropriation, l'optimisme peut être de mise, la partie Congolaise devant toutefois apprendre à se « désintoxiquer » de l'aide extérieure. La plus-value de l'Union européenne est jugée indéniable.

### 1.1.2 Ressources humaines

---

<sup>4</sup> A la décharge du ministère, ce dernier a connu trois ministres différents en quatre ans

Pour la partie Congolaise, les trois axes retenus, ont été travaillés avec le directeur des ressources humaines du ministère, accompagné des spécialistes du SGD et de l'EMG.

Les acquis de la mission EUSEC sont d'entrée soulignés (sont cités notamment le logiciel Singamil, le contrôle biométrique des personnels, et l'existence d'une base ministérielle de données du personnel restée encore aujourd'hui unique au sein de l'Etat Congolais...). La qualité du transfert des responsabilités vers PROGRESS et l'évolution positive qu'a globalement permis ce programme, notamment à travers l'excellent travail interne d'assainissement des effectifs, sont également soulignés. Le directeur des ressources humaines donne en quelques chiffres et faits, les difficultés auxquels il est confronté : « 60% des effectifs d'active de l'armée ont dépassé leur limite d'âge » et « l'armée Congolaise est la seule au monde, où un grand-père, un père, un fils et un petit-fils peuvent être au même moment en activité ».

La partie Congolaise, en termes de pertinence et de cohérence de l'action, regrette notamment que les investissements en matériels ne prennent pas suffisamment en compte les coûts induits de fonctionnement et de maintenance, et le manque de possibilité de fongibilité entre les lignes de financement du programme. En matière d'efficacité, de coordination et de management, sont déplorés sous l'angle macroéconomique l'absence d'assistant technique RH et, sous un angle microéconomique, certains déplacements sans valeur ajoutée de certains assistants techniques dans les provinces. La partie Congolaise, pour les mêmes raisons que dans le champ précédent, ne se sent pas qualifiée pour juger de l'efficacité de l'action. L'impact du programme est qualifié d'impact « d'accompagnement » après celui EUSEC, qualifié « d'initial déterminant ». L'appropriation Congolaise est une des priorités du directeur des ressources humaines qu'il imagine avec le recours progressif à plus d'assistants techniques de court terme. La plus-value de l'Union européenne est jugée tangible et visible, n'appelant qu'à un assouplissement des procédures, et à une plus grande souplesse d'utilisation des fonds.

Dans ce champ des ressources humaines, l'Assistance technique souligne la rédaction de la majorité des Directives militaires permanentes, en attente de signature, les efforts faits en matière de formation, mais surtout regrette, elle aussi, l'absence prolongée d'un assistant technique dédié, notamment au moment de l'écriture du prochain devis-programmes (avant mars 2018). Plus précisément, sont cités en exemple les succès en matière de reconversion /

réinsertion, avec un groupe de travail dédié qui se réunit régulièrement et la création de trois centres (avec un objectif de onze) du « service national », en fait des établissements de formation à la reconversion pouvant être, dans l'esprit, assimilés au Service militaire adapté ou au Centre militaire de formation professionnelle de Fontenay-le-Comte en France. Le rôle de l'Union européenne est qualifié de très important, car sans elle, la partie Congolaise n'aurait pas pu atteindre le niveau actuel de compétences.

L'Assistance technique estime que la pertinence de son action est empêchée par les contraintes de moyens et les conséquences de l'hypercentralisation Congolaise sur la lenteur des procédures. Elle estime également que l'absence de l'assistant technique RH pénalise son efficacité, mais que par une mobilisation des différents membres de l'Assistance son efficacité reste de bon niveau. L'impact est qualifié de bon, en remarquant que sans le(s) programme(s) (en incluant EUSEC), beaucoup de choses n'auraient pu se réaliser. L'appropriation fait preuve d'un optimisme tempéré par l'éloignement de sa réalisation, lié notamment au nécessaire maintien d'un soutien en conseils et moyens. Elle estime la plus-value de l'Union européenne indéniable.

### 1.1.3 Budget, Finances et Achats publics

En matière d'**efficacité et d'efficience des procédures financières et budgétaires**, la partie Congolaise met en met en exergue :

- le succès à mettre à l'actif d'EUSEC de l'opération de séparation de la chaîne de commandement de la chaîne administrative en ce qui concerne les soldes ;
- l'avancée que constitue la rédaction d'un recueil de procédures budgétaires et financières, depuis l'arrivée du nouvel expert en décembre 2016 ;
- la nécessité de doter les régions militaires de matériels informatiques (DP2) ;
- la nécessité de former les personnels de la chaîne budgétaire et financière servant dans ces régions militaires ;
- la nécessité de lancer au titre de PROGRESS les travaux d'élaboration d'un logiciel de préparation budgétaire, puis d'exécution (le logiciel EXEBUD n'ayant jamais été mis en œuvre) pour donner, *in fine*, à la chaîne financière et budgétaire une fluidité complète entre l'échelon central et les régions militaires.

La pertinence de l'action est jugée par la partie Congolaise déterminante dans la mesure où elle a permis de remettre le processus d'appropriation dans un ordre logique : définition d'un

recueil de procédures d'abord, mise en place de moyens (en central) ensuite et, dans les années à venir, l'élaboration d'un logiciel de préparation budgétaire et financier, puis d'un logiciel d'exécution. L'efficacité est estimée excellente tandis que l'impact est coté 4 sur une échelle de 5. L'appropriation est envisagée comme atteignable, à condition cependant que les moyens de fonctionnement soient mis en place au titre du budget du ministère. La valeur ajoutée de l'Union européenne est considérée comme bonne.

Toujours dans le domaine de l'efficacité et de l'efficience des procédures financières et budgétaires, la partie Assistance technique insiste pour sa part :

- sur les succès engrangés, en matière de mise en place de moyens visant à l'efficacité et à l'efficience des procédures financières et budgétaires<sup>5</sup>, mais aussi et surtout,
- sur un changement positif d'état d'esprit en cours au sein de la partie Congolaise<sup>6</sup> visant à compléter le dispositif par un nouveau logiciel d'élaboration budgétaire puis par un logiciel d'exécution ;
- ces deux points ayant été, accompagné pour le premier, et suscité pour le second, par PROGRESS.

La pertinence de l'action est jugée par l'Assistance technique comme certaine, même si sa cohérence a pu pâtir d'une absence de l'assistant technique chargé de la modernisation des procédures (4 mois). L'efficacité et l'efficience sont, pour leur part, estimées bonnes, avec un choix cohérent des cibles de réforme pour la première, et une consommation raisonnée des homme/jour (295/1000 à mi-parcours) pour le deuxième. L'impact est donné comme n'étant pas encore forcément visible, mais avec un socle en place pour l'obtenir à terme. L'appropriation est donnée pour sa part comme reposant sur le maintien de la volonté du commandement et des moyens associés. L'apport de l'Union européenne est considéré comme déterminant face à certaines faiblesses structurelles du ministère dans ce domaine.

En matière de **performance des achats publics**, la partie Congolaise met en met en évidence les points suivants :

---

<sup>5</sup> avec notamment la bancarisation de la solde, le développement du logiciel d'exécution budgétaire EXEBUD (même si ce dernier a été refusé par le ministère), le développement du système de gestion des ressources matériels SIGERM, et, enfin et surtout, le logiciel SINGAMIL, base de données « Ressources humaines », alimentée et vérifiée notamment grâce aux moyens du programme « Contrôle biométrique des personnels »

<sup>6</sup> Qui se concrétise par la recherche d'un langage commun, d'une stabilisation des procédures avec la publication de manuels d'exécution des dépenses, et par des actions de formation

- la mise en place d'un secrétariat permanent (chapeauté par un secrétaire permanent), organe qui prépare les marchés, assure la gestion administrative et financière de la cellule et rend compte au ministre ;
- la mise en place, également, d'une commission de passation, qui se réunit à l'occasion de l'évaluation et de l'attribution de chaque marché ;
- la cellule dans son ensemble ( avec ses 2 organes) est placée directement sous l'autorité du ministre qui s'appuie sur le Secrétaire permanent comme conseiller en matière de marchés publics ;
- concernant les structures redondantes, il y a au sein du SGD une direction dite des acquisitions des approvisionnements (DAA), et du côté de l'EMG, au sein de l'état-major logistique, une direction des marchés. Le chevauchement, apparent, entre les attributions des uns et des autres va conduire les autorités à une redéfinition des responsabilités respectives de ces structures sous l'impulsion du ministre, dans le respect des prérogatives de chaque instance ;
- l'apprentissage en matière de procédures vient de débiter grâce à l'appui de PROGRESS ;
- la mise en œuvre des règles applicables aux achats publics du ministère est freinée par la complexité du socle législatif et réglementaire qui est très récent (2010), les compétences limitées des acheteurs et les adhérences institutionnelles.

La cohérence et l'efficacité ont été jugées moyenne en raison de la prise en compte au titre du devis-programme numéro (DP1) que d'une seule formation, formation organisée par l'Autorité de régulation des marchés publics relevant de la primature, consécutivement à une mauvaise coordination. Pour le moment, l'impact est coté comme faible, dans la mesure où seule une sensibilisation aux règles fondamentales des achats publics a pu être réalisée. L'appropriation semble, à ce stade, difficilement atteignable, compte tenu, d'une part, du retard pris en matière de formation et de l'absence d'une organisation déclinée jusqu'aux régions militaires d'autre part. La valeur ajoutée de l'Union européenne est considérée comme moyenne pour les raisons précitées.

Toujours dans le domaine de la performance économique des achats publics, la partie Assistance technique indique qu'EUSEC n'y avait apporté aucun appui. PROGRESS a accompagné la montée en puissance de la cellule dédiée par des actions de sensibilisation et formation et vise à l'élaboration d'un plan stratégique. Elle se heurte toutefois à de fortes

résistances culturelles face à la nécessité de dissocier les chaînes de commandement et administrative dans l'élaboration et la prise de décision, afin de parvenir à une réelle optimisation des ressources du ministère.

La pertinence est jugée par l'Assistance technique comme très forte, condition *sine qua non* de la réussite du plan de réforme de l'armée et de la bonne gouvernance budgétaire ; l'efficacité est observée comme se limitant à la préparation de l'avenir par des actions de formation et de sensibilisation ; son efficacité est jugée difficilement mesurable au regard du contexte (consommation de l'ordre seulement d'un tiers des homme/jours dédiés ; l'impact principal ressenti est le renforcement des capacités professionnelles des bénéficiaires, sans qu'une véritable appropriation ne puisse être raisonnablement espérée avant la fin du programme. La valeur ajoutée de l'Union européenne est jugée comme très bonne.

En matière de **renforcement de la politique et de la structure de formation en matière administrative**, pour la partie Congolaise, la situation est jugée bonne, avec un plan d'action en cours de rédaction avec l'appui de PROGRESS, mais pâtit de l'absence de structures de pilotage et de suivi.

La pertinence est donc jugée bonne ; l'efficacité est soulignée, notamment en termes de réflexion stratégique ; l'efficacité est donnée comme souffrant d'un manque d'optimisation des moyens, et de la difficulté de PROGRESS à suivre des projets combinés (école de Kananga) ; l'impact, réel, ne serait pas assez mis en valeur, et l'appropriation est estimée comme restant dépendante de la mise en place des moyens par la partie Congolaise. L'action de l'Union européenne est jugée déterminante en matière d'apprentissage des bonnes pratiques et de maîtrise des processus.

Pour la partie Assistance technique, toujours dans ce domaine du renforcement de la politique et de la structure de formation en matière administrative, l'action est jugée sur une bonne trajectoire, avec un optimisme toutefois tempéré par deux incertitudes, liées aux contextes politique et budgétaire. Pour elle, la pertinence est démontrée : à la fin d'EUSEC, la partie Congolaise n'aurait pu seule continuer la montée en puissance. L'efficacité, l'efficacité et l'impact sont jugés bons, avec, pour la première des réponses particulièrement adaptées aux besoins ; avec, pour la seconde, le regret que le contexte local puisse donner l'impression d'un manque en ce domaine, et enfin, pour le troisième, avec une expertise reconnue, comblant les manques budgétaires du ministère. L'appropriation est ressentie comme se

présentant de façon favorable, si la partie Congolaise poursuit bien son objectif de labellisation « école d'excellence » de l'école d'administration et d'informatique de Kananga. La plus-value de l'Union européenne est soulignée.

#### **1.1.4 Redevabilité interne**

En ce qui concerne la redevabilité interne au profit de l'Inspectorat général, pour la partie Congolaise, l'apport d'EUSEC est jugé très faible, et celui de PROGRESS limité à ce jour (cf. *supra*), avec seulement une action de formation informatique pour les officiers du service, et deux missions d'appui en régions. Elle attend le complément d'équipement informatique, regrettant plus largement le manque d'investissement de l'assistant technique dédié.

Le chef du Service d'éducation civique, patriotique et d'action sociale (SECAS) constate, pour sa part, que l'aide de PROGRESS se concentre, en symbiose, sur le renforcement des capacités, et la formation de formateurs. Les cinq critères d'évaluation sont estimés, de façon générique, comme étant plutôt bons, sans commentaires particuliers complémentaires, mais, paradoxalement, l'avis sur la plus-value de l'Union européenne est mitigé, le chef de service estimant qu'un autre partenaire international aurait pu fournir la même prestation (capacités, formation) avec moins de contraintes et restrictions<sup>7</sup>.

Toujours en termes de redevabilité interne, l'Assistance technique constate, pour sa part, que le SECAS est depuis 2013 en phase de montée en puissance, avec un plan triennal appuyé par PROGRESS. L'action du programme est ressentie par elle comme appréciée et même qualifiée de déterminante dans l'acquisition de la « culture de redevabilité », dans l'aide à l'organisation, et à travers la formation d'éducateurs. L'Assistance technique qualifie ainsi la pertinence « d'extrême », et cohérente, tous les volets de l'action étant pris en compte. L'efficacité est estimée très bonne, en ligne avec les deux premiers devis-programmes, tout comme l'efficience, à budgets comptés. L'impact est, pour sa part, jugé excellent, avec la mise en place d'effets multiplicateurs pour le long terme, favorables également à une saine appropriation Congolaise. L'apport de l'Union européenne est qualifié de fondamental dans l'intégration des valeurs démocratiques, la politique de tolérance zéro, sous l'égide de Madame Bangura, représentante spéciale du président de la République, ayant été érigée en tant que priorité nationale.

#### **1.1.5 Redevabilité externe**

---

<sup>7</sup> En citant l'Afrique du Sud

En termes de redevabilité externe la partie Congolaise, à travers son opérateur principal le Service de communication et d'information des forces armées (SCIFA), souligne que tous les objectifs des deux premiers devis-programmes ont été réalisés, et s'attache à disposer de personnels formés et qualifiés à tous les niveaux hiérarchiques et d'un intranet performant, en insistant sur l'apport capital de PROGRESS en termes de formations et d'équipements dans l'atteinte du niveau actuel de compétences.

La pertinence de l'action est donc reconnue, avec une capacité de conseil apprécié, même si PROGRESS ne dispose pas d'un assistant technique communicant en titre, L'efficacité est soulignée en termes de qualité, même si un manque de moyens est regretté. L'impact est tangible et élevé, avec la formation de vingt journalistes et de vingt techniciens. L'appropriation Congolaise de la fonction est estimée atteignable, notamment en ayant recours à la formation interne, sous réserve de financement nationaux suffisants. La valeur ajoutée de l'Union européenne est soulignée, dans ce domaine, comme pour l'ensemble de la réforme.

La redevabilité externe est consolidée par un partenariat avec l'organisation non gouvernementale « Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de la Justice » (RRSSJ). Cette organisation, visitée, n'est encore qu'au niveau de la planification de ses objectifs et moyens. Elle souhaite développer une « complicité positive » avec les forces armées, dans une logique gagnant-gagnant avec ces dernières, grâce à des actions de lobbying auprès des parlementaires au profit de la condition militaire, tout en se fixant comme objectif de faire connaître et reconnaître le militaire Congolais de façon positive au sein de la société et de la Nation, mais également à l'international.

**En conclusion de cette partie** concernant les faits et ressentis des deux parties prenantes, il convient de souligner qu'en dehors de la partie redevabilité pour les deux dernières, aucun programme ou axe ne se sent impacté par les dimensions « durabilité environnementale », « égalité entre les hommes et femme » et « droits de l'homme ». Par contre tous reconnaissent l'apport bénéfique de PROGRESS dans la marche vers la bonne gouvernance, en termes de transparence en général, et de saine gestion du budget de l'Etat en particulier.

On peut, en résumé, souligner particulièrement pour la partie Congolaise :

- le fait qu'elle n'ait pas encore fait le deuil de la mission EUSEC, de ses volumes financiers d'aide, et de leur souplesse de mobilisation ;
- qu'elle apprécie toutefois les résultats du programme en termes de conseil et de mise à disposition de moyens, et que,
- plus largement, la plus-value de l'Union européenne, est reconnue quasi-unanimement.

Pour la partie Assistance technique :

- l'intérêt de la mission et la visibilité de la concrétisation des actions entreprises sont appréciés, mais,
- les désorganisations liées aux difficultés de désignation des assistants, et leur impact sur le rendement du programme sont regrettés ;
- certains experts semblent ne pas avoir non plus fait le deuil d'EUSEC, dont certains sont issus, en préférant les actions de terrain, certes encore parfois souhaitables en début de programme, à des actions de conseil stratégiques et de formation plus centralisées.

## **1.2 Analyse de l'équipe d'évaluation**

L'équipe d'évaluation fait naturellement siens certains faits, ressentis et analyses des deux parties entendues séparément. Si elle les a retranscrits fidèlement dans la partie précédente, elle conteste toutefois certains d'entre eux (par exemple et bien sûr la demande de régie directe), voire elle ne peut que les rejeter sans comprendre l'objectif de celui qui les a formulés (par exemple le fait que d'autres partenaires internationaux auraient pu apporter une plus-value supérieure à celle de l'Union européenne). Par contre, pour les constats généraux qu'elle a fait siens et au travers de ses propres analyses, certains faits, méritent d'être pris en compte avec des recommandations spécifiques

### **1.2.1 Le champ suivi et pilotage du plan de réforme de l'armée**

Le premier constat de l'équipe d'évaluation, commun avec l'ensemble des acteurs, a été la qualité de la transmission de responsabilité entre EUSEC et PROGRESS qui s'est passée de façon remarquable et dans l'esprit voulu par l'Union européenne : investissements conséquents sur une longue période, mobilisables avec souplesse pour la mise sur rails de la réforme (EUSEC), suivie d'une phase d'accompagnement faisant effort sur le conseil et la formation sous le pilotage financier régi selon les règles habituelles du Fonds européen de développement (PROGRESS). En résumé, il s'agissait de passer d'une logique de moyens à

une logique de résultats, mais force est bien de constater que les acteurs n'ont pas tous fait leur deuil d'EUSEC.

***Recommandation 1.7 : Expliquer à la partie Congolaise le changement de paradigme entre EUSEC et PROGRESS***

*L'Assistance technique, la DUE et la COFED font effort de pédagogie pour expliquer le changement de paradigme, tout en cherchant à atténuer les effets ressentis comme négatifs, notamment, en fluidifiant, en lien avec les acteurs concernés, l'accès aux ressources financières dédiées.*

Autre constat de l'équipe d'évaluation partagé avec certains acteurs : un besoin de lancement effectif de l'action transverse de suivi et de pilotage par la partie Congolaise, les organismes en étant chargés ne s'étant jamais, ou presque, réunis, vrai au niveau interministériel, avec les groupes techniques sectoriels, mais cela sort du champ de l'évaluation, mais vrai aussi au niveau du ministère avec le Comité de pilotage de PROGRESS, le Comité Technique de Suivi de la Réforme de l'Armée, avec les treize groupes techniques devant le nourrir, ainsi que le collège des conseillers à la réforme.

***Recommandation 1.1 : Améliorer le suivi et le pilotage de PROGRESS***

*L'Union européenne (DUE), la COFED et l'Assistance technique font un point de situation, en lien avec le SGD et l'EMG, sur toutes les structures de pilotage (comité de pilotage-comités techniques), les causes de leur dysfonctionnement, et recherchent avec eux une solution pérenne et partagée pour un meilleur suivi et pilotage.*

### **1.2.2 Le champ des ressources humaines**

L'équipe d'évaluation a retenu deux thèmes principaux parmi les constats généraux dégagés par les parties prenantes.

**L'absence d'un assistant technique RH**, le poste étant vacant depuis dix-huit mois, illustre non seulement le manque de cohérence dans la conduite du programme, mais elle le prive aussi - au-delà des actions de soutien technique à la mise en œuvre d'une politique RH et à la capacité de contrôle des effectifs -, d'une véritable fonction de conseil stratégique pour appuyer la partie Congolaise dans sa définition d'un modèle RH générique faisant tourner

ensemble harmonieusement les rouages du recrutement, de la formation, de la gestion et de la reconversion. Même si cette mission de conseil stratégique n'apparaît pas explicitement dans les attendus des termes de référence, elle aurait été naturellement prise en compte et diffusée en transverse par un assistant technique RH compétent et expérimenté, ayant déjà fait tourner les rouages de ce modèle dans son pays d'origine, et étant en mesure de les adapter aux réalités Congolaises.

A ce jour, on peut considérer que l'absence de cet expert RH impacte plusieurs secteurs de la réforme puisque nombre d'actions concourantes ne sont pas lancées et, qu'en outre, elle entraîne un ralentissement de la dépense - le poids financier de ces actions au titre du devis programme n°1 est estimé à 550 000 €, soit 18% du devis-programme 1 (DP1)- ce qui fait obstacle à l'optimisation des ressources disponibles (le taux de décaissement prévu sur le DP1, qui s'achève en mars 2018, s'établit actuellement à 60%). Globalement, par ses implications multisectorielles, l'absence d'expert RH affecte la cohérence, l'efficacité et l'efficacité du programme.

***Recommandation 1.6 : Accélérer le recrutement d'un expert « ressources humaines »***

*La partie Congolaise partage une même vision globale du rôle des ressources humaines dans la réforme, et le MNDNAC-R place, en première priorité, le recrutement d'un assistant technique RH possédant une expérience de haut niveau, transverse et réussie, en matière de réforme dans ce domaine.*

**Le contrôle et l'assainissement des effectifs** est sans aucun doute l'action qui a le plus progressé en termes d'efficacité et d'impact ainsi que de prise en main par la partie Congolaise<sup>8</sup> de la capacité à pérenniser en interne les acquis. Il convient donc, à ce stade, d'engager une nouvelle dynamique pour conforter ces derniers, en particulier en recherchant des voies innovantes de reconversion telles que l'intégration dans la fonction publique civile ou des partenariats avec de grandes sociétés pour les militaires amenés à quitter le service actif et disposant encore de potentiel.

***Recommandation 1.9 : Réorienter l'action de l'expert « assainissement des effectifs »***

<sup>8</sup> Effectifs : 354 000 en 2006, 244 000 en 2008, 150 000 en 2009, environ 140 000 aujourd'hui grâce au contrôle biométrique des personnels conduit sur les inactifs à partir de 2015 par le SG avec l'appui de l'Assistance technique

*L'assistance technique, la DUE et la COFED, en lien avec la partie Congolaise, proposent une réorientation de l'action de l'assistant technique chargé du dossier de l'assainissement des effectifs.*

### **1.2.3 Le champ budget, finances et achats publics**

L'équipe d'évaluation a retenu trois thèmes principaux parmi les constats généraux dégagés par les parties prenantes.

En ce qui concerne le domaine de la **performance économique des achats publics**, on observe que ce champ n'avait pas été opéré par EUSEC. PROGRESS constitue donc à cet égard une nouveauté, à la fois pour l'assistance technique et la partie Congolaise.

Ce champ très vaste, exigeant et très ambitieux, assurément trop ambitieux dans le cadre de ce programme, n'a pu bénéficier d'aucune antériorité. Il convient par ailleurs de bien appréhender la nécessité de l'articuler avec le champ « efficacité et efficience des procédures financières et budgétaires », car sans un dispositif budgétaire et financier robuste, il est vain de viser une performance économique des achats optimale. Or tel n'est pas encore le cas aujourd'hui au MDNAC-R. Enfin, il faut tenir compte de l'environnement juridique qui encadre la passation et l'exécution des marchés publics. Le droit des marchés a été révisé très récemment puisque la dernière loi dans ce domaine date du 27 avril 2010 et que les décrets d'application ont également été publiés en 2010. A ce titre, une cellule de gestion des projets et des marchés publics a été instituée auprès du ministre (secrétariat permanent). Enfin, le chevauchement, apparent, des missions de tous les organes du ministère chargés des approvisionnements ajoutent à la complexité de la fonction achats dans son ensemble.

Compte tenu de tous ces éléments, il est nécessaire de définir, désormais, un cadre et des attendus raisonnables en matière de performance économique des achats.

***Recommandation 1.11 : Redéfinir le résultat attendu à terminaison du programme en matière de performance économique des achats publics***

*DUE et COFED proposent, en lien avec la partie Congolaise, une redéfinition raisonnée des attendus en matière de performance des achats publics*

Par ailleurs, il a été constaté que le nouvel expert technique Budget/Finances, également en charges du chantier performance des achats publics, a organisé dès son arrivée en décembre 2016 une formation des membres de la cellule de gestion des projets et des marchés publics. Cette approche par la formation est tout à fait pertinente. Seule l'appropriation du socle juridique des contrats permettra, dans un deuxième temps, de définir un plan stratégique en matière d'achats du ministère.

***Recommandation 1.12 : Faire de la formation aux marchés publics une priorité***

*L'Assistance technique, la COFED et la DUE font de la formation en matière de marchés publics leur priorité et appuient la partie Congolaise dans l'élaboration d'un plan stratégique dans le domaine des achats*

S'agissant de **l'efficacité et l'efficience des procédures budgétaires et financières**, les actions engagées au titre de PROGRESS depuis fin 2016 avec l'arrivée d'un nouvel expert budget/finances ont permis de définir, en parfaite cohérence avec la partie Congolaise, le socle des procédures financières et budgétaires (préparation et exécution hors masse salariale), socle désormais finalisé sous la forme d'un recueil.

On notera à cet égard que le processus suivi par l'Assistance technique est là aussi, à l'instar des achats publics, cohérent et pertinent dans la mesure où seule l'appropriation des processus budgétaires peut maintenant ouvrir la voie à l'élaboration d'un logiciel de préparation d'abord, puis d'exécution de la dépense ensuite, ce qui permettra, *in fine*, d'avoir une chaîne financière fluide depuis l'échelon central jusqu'aux régions militaires.

A ce stade, on observera que si l'efficacité a bien été améliorée à l'échelon central, grâce à l'appui de PROGRESS, elle pâtit aujourd'hui d'une organisation non aboutie et des adhérences budgétaires liées aux finances publiques de l'Etat. Seule une déclinaison organisationnelle de la chaîne financière jusqu'aux régions militaires (envisagée par la partie congolaise après dotation de matériels) et le vote de la loi de programmation militaire (élaborée mais non votée) avec la mise à disposition du MDNAC-R d'un budget annuel stable dans le cadre d'une loi de finances initiale permettront d'obtenir une efficacité et une efficience optimale.

***Recommandation 1.13 : Faire de la formation aux procédures budgétaires et financières une priorité***

*L'assistance technique, la DUE et la COFED concentrent leurs efforts sur la formation aux procédures budgétaires et financières, en capitalisant sur les avancées positives déjà obtenues en central.*

***Recommandation 1.14 : Contribuer à l'élaboration d'une organisation déconcentrée de la chaîne financière***

Parallèlement aux actions de formations au bénéfice des acteurs des régions militaires, l'Assistance technique, en liaison avec la DUE et la COFED, aide à la mise en place d'une chaîne financière fluide et déconcentrée depuis la Direction Budget/Finances (DBF) jusqu'aux régions militaires.

En ce qui concerne le **renforcement de la politique et de la structure de formation en matière administrative**, l'équipe d'évaluation estime que la formation administrative dispensée au sein de l'école d'administration et d'informatique de Kananga est bien un chantier déterminant, bien engagé au service de la modernisation de l'administration du ministère.

Il a été ainsi constaté qu'en dépit de l'absence d'un expert dédié au lancement du programme, l'appui apporté au titre de PROGRESS a permis des avancées significatives : l'élaboration d'un schéma directeur pluriannuel, pour l'école d'administration la mise à jour du socle pédagogique de formation administrative et l'organisation de formations de primo-formateurs dont le rôle consistera à former le personnel administratif affecté dans les régions.

Le degré d'avancement de ce chantier montre que PROGRESS appuie efficacement la montée en puissance de l'école d'administration et qu'il a bien permis le renforcement de la politique et de la structure de formation en matière administrative. L'action de l'Assistance technique au profit de l'école d'administration répond non seulement aux attendus du programme, d'où sa pertinence, mais elle est également parfaitement cohérente puisqu'elle s'inscrit dans le mouvement général de relance de la formation dans les écoles des FARDC. Son impact réel ne pourra cependant être mesuré qu'après lancement effectif de l'enseignement.

***Recommandation 3.5 : Poursuivre l'appui fonctionnel à l'école d'administration***

*L'Assistance technique, la DUE et la COFED poursuivent leur appui fonctionnel à l'école d'administration et, dans les futurs devis-programmes, prennent en compte, dans la planification des achats, la dotation de matériels pour assurer les enseignements*

**1.2.4 Le champ de la redevabilité interne et externe**

Les entretiens menés ont mis en évidence que l'appui technique apporté par PROGRESS, dans le domaine de la **redevabilité interne** n'a pas permis, à ce jour, de renforcer significativement les capacités de contrôle des équipes de l'Inspectorat général. Seule une formation en matière informatique et deux missions de contrôle ont pu être réalisées, en complément de l'achat d'un véhicule (4X4) destiné aux inspecteurs. Or, dans ce domaine comme d'ailleurs pour l'ensemble des secteurs du programme, la formation et le transfert de compétences en matière de processus constituent des objectifs premiers. Force est de constater que l'action conduite par l'assistance technique a manqué de pertinence et d'efficacité et n'a pas permis à la partie Congolaise une appropriation des processus de contrôle. Dans ces conditions, il convient de relancer l'action en lien avec l'Inspectorat général, parallèlement à une réorientation de l'assistant technique en charge de ce domaine.

***Recommandation 1.10 : Redéfinir les besoins de l'Inspectorat général***

*COFED et DUE, en lien avec la partie Congolaise, redéfinissent les besoins de compétences à apporter au soutien de l'Inspectorat général ainsi que les moyens pour y répondre, possiblement avec le recours à un assistant technique de court terme mais possédant un haut niveau d'expériences et de compétences.*

Deux organismes des FARDC participent effectivement à la mise en œuvre de la redevabilité interne et externe : le SECAS et le SCIFA.

L'appui apportée par l'assistance technique auprès du SECAS est efficace et pertinent : il a permis la finalisation du socle pédagogique en matière d'éducation civique, avec la révision de 18 modules fondamentaux d'éducation civique et la rédaction de 9 manuels d'enseignement. A très court terme, les acteurs du SECAS, désormais présents dans les directions régionales et directions de garnisons, seront en mesure de dispenser, en autonomie,

les sensibilisations sur le terrain avec une pédagogie adaptée. L'impact de ces enseignements ne pourra cependant être mesuré qu'à moyen terme. A ce stade, on peut donc dire que les actions menées au titre de PROGRESS, en cohérence avec la réorganisation du SECAS conduite au sein des FARDC, permettront assurément de renforcer **la redevabilité interne** des FARDC.

***Recommandation 3.6 : Poursuivre et renforcer l'appui au SECAS en matière de redevabilité***

*L'Assistance technique poursuit et renforce son action en matière de redevabilité interne, dans l'excellence de la dynamique développée avec le SECAS*

S'agissant de la redevabilité externe, l'appui apporté par l'Assistance technique au SCIFA répond parfaitement à l'esprit du programme PROGRESS, la formation et le transfert de connaissances : 20 journalistes, 6 primo formateurs et 20 techniciens ont pu être formés ; l'équipement qui accompagne ce transfert de connaissances a également pu être mis en place. L'évaluation à mi-parcours permet d'objectiver les contributions et avancées apportées par PROGRESS et de souligner, à ce stade, que les actions engagées sont cohérentes, pertinentes et efficaces puisqu'elles renforcent directement les vecteurs de communication avec la population et, par suite, la redevabilité externe des FARDC. Là aussi l'impact tangible de cette contribution décisive ne pourra toutefois être mesuré qu'à moyen terme.

***Recommandation 3.7 : Poursuivre et renforcer l'appui au SCIFA en matière de redevabilité externe***

*L'Assistance technique poursuit et renforce son excellent appui au profit du SCIFA jusqu'à la fin du programme afin d'améliorer l'appropriation de la réforme par la partie Congolaise, notamment en termes de redevabilité externe.*

De manière connexe, on constate que les FARDC pâtissent, à l'exemple des succès engrangés par la fonction RH et plus spécifiquement en termes d'assainissement des effectifs (SINGAMIL, contrôle biométrique des personnels, base de données inexistante dans les autres ministères...), d'un manque de communication interne et externe (nationale et internationale) sur toutes les avancées réalisées. L'action de PROGRESS ne suffit pas à aider à bien faire, mais doit aussi intégrer la nécessité de le faire savoir. Il revient au SCIFA de

prendre en main cette communication qui contribuera à améliorer la redevabilité à la fois interne et externe des FARDC.

***Recommandation 3.1 : Faire intégrer dans la communication du SCIFA les succès du ministère en matière de réforme***

*L'assistance technique fait intégrer par le ministère, via le SCIFA, la nécessité de communication interne pour les succès engrangés dans la réforme*

En matière de redevabilité externe, l'originalité de PROGRESS réside aussi dans le fait que la mise en œuvre a été confiée à l'ONG RRSSJ via une subvention. L'impression générale de l'équipe d'évaluation est très favorable, compte tenu d'une part de l'expérience et des compétences affichées par cette organisation et d'autre part de l'objectif affiché de travail collaboratif entre l'armée et la population. Faire travailler ensemble les FARDC et les populations constitue assurément un défi dans le contexte actuel de la RDC. L'action de cette ONG n'étant qu'au stade de lancement, elle n'a pu être évaluée.

***Recommandation 3.3 : Contrôler l'action de la RRSSJ à échéances régulières***

*L'impression favorable de l'équipe d'évaluation ne doit toutefois pas exonérer l'ONG RRSSJ de contrôles à temps infra annuel de l'efficacité de son action, en complément de l'unique compte rendu annuel d'activité demandé à ce stade. Son action, qui doit maintenant être concrétisée au plus tôt, devra, de plus, s'inscrire en complémentarité de l'appui apporté par l'Assistance technique au SECAS et au SCIFA.*

Cette première partie consacrée aux faits et ressentis des parties prenantes pris en compte par l'équipe d'évaluation dans ses premiers constats et recommandations, ne concerne que l'environnement général du programme PROGRESS. Il convient dans une deuxième partie, d'analyser les ressorts internes de ce dernier et de son environnement, et de synthétiser les faits et recommandations afférentes.

**2. Une revisite de l'organisation du programme PROGRESS est souhaitable**

L'évaluation a, en effet, permis de mettre à jour certaines pistes d'optimisation du programme PROGRESS, conceptuelles, dans ses objectifs et ses moyens, et organisationnelles, en ce qui concerne le fonctionnement de l'assistance technique.

## 2.1 Une revisite conceptuelle sur les objectifs et les moyens

Un revisite conceptuelle est souhaitable concernant les objectifs et moyens du programme PROGRESS, pour son dimensionnement, son évolution dans le temps, et pour ses modes de pilotage et d'évaluation.

### 2.1.1 Quel dimensionnement pour quelles missions ?

La recherche d'éligibilité au Fonds européen de développement, a entraîné un élargissement des champs d'action du programme PROGRESS, bien au-delà de ceux de son prédécesseur EUSEC. De plus, le programme, dans une pratique dénaturée, au cas par cas, accompagne la réforme de l'administration centrale jusqu'aux échelons subordonnés (régions militaires, régiments voire bataillons pour l'accompagnement des missions de vérification des objectifs).

L'équipe d'évaluation estime que ce projet est sans doute trop ambitieux, en théorie, en « largeur » et, en pratique, en « profondeur » et qu'il convient de le repenser dans ses objectifs et moyens, possiblement autour d'un modèle d'objectifs resserrés, mais montant en gamme en ambition, en se plaçant clairement au niveau du conseil stratégique des autorités Congolaises, ces dernières étant de plus en plus en mesure d'assurer elle-même les missions décentralisées de soutien (à l'exemple des missions de contrôle biométrique des personnels).

Certaines de ces dernières peuvent encore mobiliser certains assistants techniques de long terme, mais à chaque fois leur plus-value devra être argumentée. Les besoins principaux peuvent être, dans une logique bien comprise d'équilibre coûts/efficacité, confiées à des assistants sous contrats de court terme, ce qui participe, de plus à l'appropriation de la partie Congolaise. Vrai pour les missions d'accompagnement décentralisées, mais vrai également pour le conseil stratégique : il semble ainsi, pour l'équipe d'évaluation, que l'appui au profit de l'Inspectorat général peut être, par exemple, fourni par un expert particulièrement expérimenté et qualifié, idéalement ancien inspecteur d'armée ou interarmées dans son pays d'origine, mais pouvant n'intervenir que ponctuellement, pour des missions d'accompagnement de courte durée. Ces quelques pistes de réflexion doivent être mises en perspectives et complétées par une réflexion stratégique des autorités concernées.

***Recommandation 1.8 : Reformater l'Assistance technique et les moyens associés du programme***

*La DUE, en lien avec la partie Congolaise, la COFED et l'Assistance technique, reformatent cette dernière et les moyens associés (notamment le nombre d'AT long terme et d'AT court terme...) du programme PROGRESS*

### **2.1.2 Quel dimensionnement dans le temps ?**

La notion de dégressivité, souvent citée comme consubstantielle à l'évolution dans le temps du programme, n'a pas pu être observée comme prise en compte factuellement dans les différents documents étudiés et au travers des différents entretiens menés.

Il semble nécessaire à l'équipe d'évaluation, à mi-parcours du programme, que ce concept se concrétise rapidement, avec une vision partagée de l'ensemble des acteurs, et serve de toile de fond à l'application des différentes recommandations organisationnelles proposées.

#### ***Recommandation 1.5 : Inscrire la dégressivité dans l'exécution de PROGRESS (p.23)***

*La DUE et la COFED, en lien avec les acteurs concernés, concrétisent rapidement les voies et moyens permettant d'inscrire dans les faits la dégressivité dans l'exécution du programme, en intégrant dans la réflexion les recommandations organisationnelles proposées (recours plus important à des assistants de court-terme et limitation du nombre d'assistants de long terme).*

### **2.1.3 Un nouveau cadre logique ?**

Le cadre logique actuel, décrit dans l'appendice 1 de la convention de financement entre la commission européenne et la RDC, du 30 avril 2015, fixe, pour les actions, des indicateurs dits « objectivement vérifiables », mais, en fait restant relativement vagues. La pratique qui s'en est suivie repose clairement sur un suivi d'activités, réalisées ou non, au service des actions et des sous-actions<sup>9</sup>. En janvier 2016, le modèle de l'Union européenne a évolué, introduisant des notions de valeurs de référence, au moment de la formulation du projet, pour atteindre des valeurs cibles, quantifiées et chronologiquement datées, sur le chemin de la réforme.

#### ***Recommandation 1.2 : Intégrer le cadre logique de janvier 2016 dans le programme à compter du devis programme n°2***

<sup>9</sup> Une réunion tenue avec la moitié des participants et ne débouchant sur rien, peut-actuellement être reconnue comme s'étant tenue et être coté en « vert » pour l'évaluation.

*La DUE revisite le cadre logique du programme PROGRESS dans l'esprit du modèle de janvier 2016.*

Ces trois pistes de réflexion, sur le dimensionnement de l'assistance technique et sur son évolution dans le temps, ainsi que sur le suivi et le pilotage de son action, méritent d'être complétées par une revisite de son organisation interne.

## **2.2 Une réorganisation de l'assistance technique**

L'évaluation conduite au sein de l'unité de conseil et de gestion (UCG), mais aussi l'examen des grands agrégats du programme et des procédures administratives et financières qui encadrent l'exécution du programme, tout comme le fonctionnement de l'UCG révèlent que des gains de performance sont en effet possibles en mettant en œuvre une série d'actions majeures via des leviers.

### **2.2.1 Première action majeure et recommandation générale : optimiser les ressources dédiées aux activités et résultats (4 350 000 €)**

La convention de financement fixe une répartition des ressources par volets (réforme de l'armée, modernisation de l'administration et redevabilité) et par résultats ou chantiers. Cette ventilation des crédits est également déclinée par objectifs/résultats dans les documents de gestion de l'UCG. Elle permet au responsable administratif et financier (RAF) de l'UCG et à chaque assistant technique de suivre la consommation des crédits affectés à chaque objectif/résultat. Il a été constaté que ce cadre, trop rigide, ne pouvait assurer une bonne exécution de la dépense (décaissement), certaines activités avançant à un rythme plus rapide et ou certains objectifs/résultats exigeant plus de ressources en gestion. Il convient donc de fluidifier la dépense.

#### ***Recommandation 2.1 : Mettre en œuvre la fongibilité des ressources financières dédiées aux activités/résultats***

*La COFED et la DUE autorisent la fongibilité des ressources entre les volets (1, 2, 3) et entre les objectifs/résultats*

La mise en œuvre d'un autre levier permettra d'optimiser les ressources dédiées aux activités et aux objectifs/résultats : l'adaptation des procédures d'achat. En privilégiant les marchés pluriannuels (marchés à bons de commande, accords-cadres et marchés avec *long term agreement* en particulier), les délais de passation des commandes seraient accélérés, les livraisons aux bénéficiaires écourtées et, par suite, le rythme des dépenses optimisé.

***Recommandation 2.2 : Favoriser les marchés pluriannuels (P.25)***

*La COFED et l'UCG recherchent les voies et moyens pour basculer d'une logique annuelle à une logique pluriannuelle, en privilégiant les marchés pluriannuels (MABC, accords-cadres, marchés avec long term agreement), en lieu et place des marchés à quantité fixe, pour l'achat des matériels informatiques et moyens d'impression et pour la formation notamment*

Un levier supplémentaire mérite d'être mis en action pour optimiser les ressources dédiées aux activités et objectifs/résultats. Pour l'ensemble des champs de la réforme, il a été observé un manque de ressources propres aux bénéficiaires ce qui constitue un frein à la mise en place de cette dernière. PROGRESS, comme tous les programmes liés au Fonds européen de développement, investit pour l'accompagnement des réformes dans le conseil, mais aussi dans les équipements, sans toutefois suffisamment prendre en compte, au démarrage, les coûts induits de consommables et de maintenance. Partant de ce constat observé au sein des FARDC, il est indispensable de donner systématiquement aux bénéficiaires les moyens de mettre en œuvre avec efficacité les matériels mis à disposition (ordinateurs et moyens d'impression notamment). L'intégration dans les marchés de ces dépenses supplémentaires constituerait un investissement réduit au regard de l'effet multiplicateur attendu (petit investissement, grand effet).

***Recommandation 2.3 : Intégrer les consommables et la maintenance dans les marchés***

*L'Assistance technique et la COFED doivent intégrer systématiquement dans les marchés d'équipement (ordinateurs et moyens d'impression notamment) la fourniture de consommables et la maintenance*

La mise sous contrôle de gestion des missions des assistants techniques long terme constitue également levier d'optimisation des ressources dédiées aux activités. Si certaines missions en

régions étaient indispensables au démarrage, elles ne s'imposent plus systématiquement pour l'exécution des devis programmes 1 et 2.

***Recommandation 2.5 : Mettre sous contrôle de gestion les missions en régions***

*L'UCG met sous contrôle de gestion les missions donnant lieu à versement de per diem supplémentaires*

***Recommandation 2.6 : Arrêter les missions en régions pour les contrôles biométriques des personnels***

*La DUE et l'UCG n'autorisent plus les missions de contrôles biométriques des experts techniques informatiques, ces contrôles étant désormais maîtrisés par les informaticiens des FARDC*

Un dernier levier permettrait d'optimiser les ressources dédiées aux activités et objectifs/résultats : la planification des besoins. En effet, le décalage de la notification d'un certain nombre de marchés et les retards dans la mise à disposition de matériels ou de services sont directement imputables à une mauvaise planification des besoins (partiels et par suite urgents) par les experts techniques. Ce manque d'anticipation des besoins impacte directement le plan de marché marchés établi par le comptable au titre de chaque DP et engendre, en conséquence, des retards dans la notification des contrats. La coordination technique entre les experts devant être confiée à l'expert réforme, il reviendra à ce dernier d'organiser cette anticipation et planification des besoins en amont de l'élaboration, par le comptable, du plan de passation de marchés.

***Recommandation 2.4 : Améliorer la planification des besoins en vue de l'établissement du plan de passation de marchés***

*L'expert réforme suscite et organise l'anticipation des besoins par les experts techniques au titre des prochains DP, aux fins d'établissement du plan de passation de marchés par le comptable*

### 2.2.2 Deuxième action majeure et recommandation générale : optimiser les ressources dédiées au contrat de service (12 995 000 €)

L'analyse des dépenses imputées sur le contrat de service d'une part, et sa mise en œuvre opérative d'autre part, montre qu'il existe des marges d'optimisation des ressources disponibles et que, concurremment, des gains en efficacité et en efficience peuvent être réalisés.

En premier lieu, l'examen du tableau de suivi des jours prestés des experts, tenu par l'UCG, indique globalement que la consommation des homme/jour tangente les 45%, en dépit de l'absence de l'assistant RH depuis 18 mois et des intermédiaires observés pour les experts Budget Finances et Réforme. Ce manque d'efficience générale s'accompagne de plus par des pointes de (sur)consommations sectorielles qui semblent être en distorsion avec les objectifs/résultats à terminaison du programme. Dans ces conditions, il convient de renforcer le contrôle de gestion dans ce domaine.

***Recommandation 2.7 : Ajuster les jours prestés à l'atteinte des résultats à obtenir***

*L'UCG, en lien avec la DUE et la COFED, met en cohérence la consommation des jours prestés des experts avec les objectifs/résultats à atteindre à terminaison du programme*

Comme déjà souligné dans le présent rapport (cf.2.1), la mise en œuvre de la dégressivité progressive s'accompagne d'un resserrement du nombre d'assistants techniques long terme, en cohérence avec un recours accru à des experts court terme. Ce changement de paradigme, qui vise en priorité des gains en efficacité et en efficience dans certains domaines de la réforme, permettra aussi, mécaniquement, d'optimiser les ressources affectées au contrat de service.

***Recommandation 2.8 : Favoriser le recours aux experts de court terme***

*Pour optimiser les ressources, la COFED, la DUE et l'UCG, en lien avec la partie Congolaise, prévoient un recours accru à des experts court terme pour opérer des champs où la présence d'un expert long terme n'est plus déterminante*

### 2.2.3 Troisième action majeure et recommandation générale : optimiser la gouvernance de l'Unité de Conseil et de Gestion (UCG)

L'examen du mode de fonctionnement de l'UCG a permis de dégager quatre leviers pour en optimiser sa gouvernance.

En premier lieu, il a été constaté que l'assistance technique pâtit d'un manque de mise en cohérence stratégique de ses actions, due à une faiblesse originelle dans la conception structurelle du format de l'Assistance technique : un chef d'équipe, responsable de la régie privée indirecte, chargé en même temps de la coordination des huit experts métiers couvrant les dix champs du programme. A l'analyse, un seul homme ne peut raisonnablement cumuler ces deux fonctions. Il convient donc de les découpler.

***Recommandation 1.4 : Limiter le rôle du chef d'équipe aux fonctions de régisseur et de secrétaire général de l'Assistance technique***

*La COFED et la DUE recentrent le rôle du chef d'équipe de l'Assistance technique sur ses fonctions de régisseur et de secrétaire général, en charge de la coordination des activités et des relations avec les bénéficiaires*

***Recommandation 1.3 : Confier le rôle de coordonnateur technique à l'expert Réforme***

*La COFED et la DUE font reconnaître, explicitement et au présent de l'indicatif dans les documents d'organisation concernés, le rôle de « primus inter pares » (coordonnateur technique) de l'expert technique chargé de la Réforme / Formation.*

En deuxième lieu, il a été noté que l'équipe du comptable (RAF) a été renforcée en novembre 2017 ce qui permet au RAF, en effet, de mieux faire face à ses multiples et lourdes tâches. Cependant, l'efficacité de son action pourrait encore être améliorée en identifiant dans sa fiche de tâches celles qui peuvent l'objet d'une délégation.

***Recommandation 3.4 : Ajuster la fiche de tâches du comptable***

*Le chef d'équipe, en accord avec le Consortium dirigé par TRANSTEC, étudie les voies et moyens pour introduire dans la fiche de tâches du comptable celles qui peuvent être déléguées*

En troisième lieu, la lecture des rapports semestriels d'activité rédigés par les assistants techniques (livrables) et transmis à la DUE n'a pas permis de déceler une véritable ingénierie qualité, reposant sur des expertises de haut niveau, et venant du consortium (Bruxelles), alors même qu'elle est requise. Cette faiblesse a été relevée par la COFED, pouvoir adjudicateur, par deux fois, par courriers envoyés au consortium, en novembre 2016 et en septembre 2017. Par ailleurs, il a été observé que le backstopping n'était que trimestriel ce qui semble insuffisant, compte tenu de la complexité du programme.

***Recommandation 3.2 : Améliorer la qualité du soutien fourni par le Consortium dirigé par TRANSTEC***

*La COFED et la DUE demandent au Consortium dirigé par TRANSTEC d'améliorer la qualité de son appui à Kinshasa et de faire effort sur la compétence de certains experts de l'Assistance technique*

En effet, la rapide rotation de certains experts long terme et les résultats observés sur le terrain dénotent un déficit d'experts expérimentés mobilisables par le consortium, ce déficit impactant négativement l'exécution du programme.

Ces trois actions majeures, déclinées en recommandations-leviers, devraient pouvoir permettre à PROGRESS d'améliorer rapidement et significativement son efficacité et son efficience.

## CONCLUSION

PROGRESS a manifestement permis de faire avancer la mise en œuvre du Plan de Réforme de l'Armée, de moderniser l'administration et d'augmenter la redevabilité interne et externe. A cet égard, il est clair que la valeur ajoutée de l'Union européenne est forte, tellement déterminante que si demain, pour des raisons exogènes, le programme devait être interrompu, les acquis des actions engagées ne pourraient être consolidés et leur pérennisation garantie.

Il est toutefois indispensable pour la poursuite du programme d'optimiser les ressources allouées et de faire des gains de performance, car ils sont possibles et c'est précisément l'objet des recommandations de l'équipe d'évaluation, pour assurer à la partie Congolaise une marche réussie vers la réforme et vers l'autonomisation, et à l'UE le succès de PROGRESS. Les recommandations de ce rapport sont thématiques et priorisées en annexe 6, les paragraphes thématiques représentant successivement les premières, secondes et troisièmes priorités.

Si l'efficacité du programme PROGRESS est en effet réelle, elle souffre toutefois d'une trop forte sectorisation manquant de mise en perspective stratégique ; sa pertinence et sa cohérence pâtissent, pour leur part, du même manque de mise en perspective, avec une orientation des actions, après dix ans d'EUSEC et près de trois ans de PROGRESS, encore trop teintée de micro-management.

Son impact à mi-parcours peut être considéré comme relativement faible dans la mesure où les actions engagées, dont le volume a été limité par l'absence de l'expert RH et par des retards de marchés au titre du Devis Programme n°1, n'ont pas encore pu produire pleinement leurs effets.

L'efficacité du programme reste interrogée par la consommation des crédits homme/jour, tangentant les 45% du total malgré les nombreuses périodes d'absence dans certaines fonctions.

Enfin, l'appropriation, certes en marche, reste toutefois en devenir pour l'atteinte de ses objectifs.

Sachant que ces tendances cachent de nombreuses disparités, l'équipe d'évaluation, sur une échelle allant du vert, à l'orange et au rouge pour apprécier les résultats du programme, cote à mi-parcours en orange les résultats en termes de réforme de l'armée ainsi que ceux relevant

du domaine de la réforme de l'administration, mais clairement en vert ceux relevant du volet de la redevabilité (à l'exception notable du soutien envers l'Inspectorat général).

Une grille de maturité plus détaillée des champs et axes est proposée en annexe 7, appendice 2.

Enfin, les risques identifiés au cours de l'évaluation à mi-parcours avaient déjà été soulignés dans les termes de référence de PROGRESS (cf. Annexe 2) : l'insécurité politique et sécuritaire, toujours présente aujourd'hui, l'instabilité budgétaire, compte tenu d'une situation économique qui continue de se dégrader, et la résistance institutionnelle au changement.

Mais un nouveau risque, paradoxal, émerge aujourd'hui : la non consommation à terminaison du programme des ressources disponibles pour les activités (4 350 000€ - hors infrastructure). Le report de marchés et d'activités laissent en effet entrevoir un taux de décaissement au mieux de 60% à la clôture du DP1 programmé en mars 2018. Même si ces ressources peuvent être reportées et réengagées sur le DP2, actuellement en préparation, la trajectoire actuelle, compte tenu des difficultés de tous ordres à contractualiser dans les délais impartis, indique qu'en fin de programme des crédits resteront disponibles. Il serait d'autant plus dommageable de ne pas optimiser les ressources mises à disposition par l'Union européenne, que la part réservée aux activités semblent structurellement trop faible au regard du montant du contrat service (12 995 000€), même s'il est entendu que PROGRESS vise le conseil stratégique et la formation, deux segments à forte valeur ajoutée en expertises et donc coûteuses, ce qui explique cette apparente distorsion.

Un diagramme des risques est proposé en annexe 7, appendice 3.