

---

Evaluation du projet SPEC

Appui à la Sécurisation du Processus Electoral en RDC

Mission d'évaluation réalisée du 27 Mars au 15 Avril 2007

---

## **TABLE DES MATIERES**

I.	Acronymes.....	3
II.	Carte Géographique.....	1
III.	Introduction .....	5
IV.	Contexte.....	8
V.	Pertinence .....	10
VI.	Partenariat.....	11
VII.	Cadre Conventionnel .....	11
VIII.	Efficacité.....	13
IX.	Exécution du Projet .....	16
X.	Impact .....	21
XI.	Pérennisation .....	23
XII.	Conclusions et Recommandations.....	24
XIII.	Liste des Personnes et Institutions Rencontrés.....	29

## I. ACRONYMES

APEC	Appui au Processus Electoral au Congo
CEI	Commission Electorale Indépendante
CLO	Centre Local des Opérations
CNO	Centre National des Opérations
CPO	Centre Provincial des Opérations
CPSE	Comité de Pilotage pour la Sécurisation des Elections
DFID	Department For International Development
GMI	Groupe Mobile d'Intervention
GTSE	Groupe Technique pour la Sécurisation des Elections
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PNC	Police Nationale Congolaise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RDC	République Démocratique du Congo
RSS	Réforme du Secteur de Sécurité
SNU	Système des Nations Unies
SPEC	Sécurisation du Processus Electoral au Congo
UE	Union Européenne
UPI	Unité de Police Intégrée
USD	Dollars Américains

## II. CARTE GEOGRAPHIQUE



### III. INTRODUCTION

#### 1) Fiche Technique du Projet

- Localisation : République Démocratique du Congo
- Période couverte : Mai 2005 au 30 Avril 2007
- Agence d'exécution : PNUD

Financements<sup>1</sup> :

Sources	Participation USD	%
Union Européenne	31.113.208	62
Grande Bretagne	7.005.254	14
Pays Bas	6.024.096	12
RDC	3.200.000	6
Belgique	1.793.639	4
Suède	1.221.080	2
<b>TOTAL</b>	<b>50.657.227</b>	
<b>Dépenses au 30 Mars</b>	<b>41.660.553</b>	
<b>Solde au 30 Mars</b>	<b>8.996.674</b>	

#### 2) Description de l'Equipe et But de l'Evaluation

L'évaluation a été réalisée par une équipe choisie parmi des personnes extérieures au projet pour respecter des critères d'objectivité. Cette équipe était composée par :

Azul Muñoz (chef d'équipe)	Docteur en médecine expert en post conflit	Espagne
Patrice Kouassi	Lieutenant-colonel licencié en géographie physique	Cote d'Ivoire
Mariette Kavalami	Licenciée en sociologie	RDC
Guy Kalasi	Avocat et juriste	RDC

Le but global de l'évaluation<sup>2</sup> était de :

- Analyser les performances et les résultats du projet SPEC en tenant compte aussi bien de ses objectifs que de la pertinence de la continuité de l'assistance du PNUD en matière électorale.

<sup>1</sup> Annexe 1. Situation Financière fin Avril 2007

<sup>2</sup> Annexe 2. Termes de Référence.

### 3) Méthodologie

Le recueil et l'analyse des informations ont été faits en utilisant différentes sources :

- Le personnel du projet SPEC.
- Le personnel du PNUD y compris le Centre de services.
- Le personnel des institutions partenaires.
- L'analyse des documents relatifs au projet.
- Deux visites sur le terrain.
- Une enquête auprès des policiers intervenant dans les élections.
- Une enquête auprès de la population.

La mission a eu une durée de 18 jours ouvrables avec une répartition comme suit :

Rencontre avec la Coordinatrice des Opérations du projet SPEC, remise d'une première partie de la documentation et briefing sur le projet.	Kinshasa	28 Mars
Etude de la documentation reçue.	Kinshasa	29 Mars
Atelier pour l'élaboration des outils et définition de la méthodologie <sup>3</sup> .	Kinshasa	30 Mars au 1 <sup>er</sup> Avril
Rencontres de l'équipe d'évaluation avec les différents partenaires du projet.	Kinshasa	2 au 10 Avril
Travail de terrain pour recueillir des informations sur l'exécution du projet. Réalisation des enquêtes (Kinshasa, Lumumbashi et Mbuji Mayi) avec policiers <sup>4</sup> et population <sup>5</sup> .	Kinshasa Lubumbashi Mbuji Mayi	6 au 8 Avril
Analyse de l'information et élaboration d'un premier rapport consolidé.	Kinshasa	9 au 12 Avril
Rencontres de l'équipe d'évaluation pour rattraper des visites manquées et/ou vérifier des données reçues jusqu'à la date.	Kinshasa	9 et 11 Avril
Présentation et échanges sur base du draft du rapport d'évaluation et discussion avec GTSE.	Kinshasa	12 Avril
Discussion en équipe d'évaluation sur les premières conclusions et recommandations.	Kinshasa	13 et 14 Avril
Correction, intégration des apports de l'équipe GTSE et élaboration du rapport final.	Kinshasa	13 et 14 Avril
Transmission du rapport préliminaire au PNUD.	Kinshasa	14 Avril

<sup>3</sup> Annexe 3. Questionnaires recueil information.

<sup>4</sup> Annexe 4. Questionnaire d'enquête auprès de la PNC.

<sup>5</sup> Annexe 5. Questionnaire d'enquête auprès de la population.

#### 4) Difficultés

L'exécution a connu certains imprévus et difficultés qui ont influencé le bon déroulement des activités bien que l'impact sur les résultats n'ait pas été grave.

- **Disponibilité de la documentation.** Absence ou accès tardif aux documents importants du projet pouvant permettre une étude approfondie.

- **Sous estimation du volume du travail à réaliser.** Le champ de l'évaluation ainsi que les sujets à couvrir et les détails demandés par les Termes de Référence de la mission, étaient trop larges par rapport au temps destiné à sa réalisation. Ainsi l'équipe d'évaluation a préféré mettre l'accent sur les macro questions.

- **Changements dans la planification du travail.** Les événements qui ont eu lieu à Kinshasa les 22 -23 Mars ont retardé le démarrage de l'évaluation. Le climat d'insécurité permanente et imprévisible de la ville de Kinshasa ne permettait pas à l'équipe de travailler au delà des certaines heures.

- **Visites sur le Terrain.** Les équipes déployées sur le terrain ont connu certaines difficultés d'ordre logistique mais aussi du fait que les autorités locales n'étaient pas informées de leur arrivée. C'est ainsi que certaines activités n'ont pu être réalisées ; ce qui nous fait dire que les résultats des enquêtes menées auprès des policiers bénéficiaires du projet SPEC et de la population perdent un peu de leur fiabilité et peuvent servir simplement d'indication

## IV. CONTEXTE

En République Démocratique du Congo, la guerre a officiellement pris fin avec les accords de Sun City en 2002, et le pays s'est engagé dans un processus de transition politique conformément à l'Accord Global et Inclusif signé le 17 décembre 2002. Un des ses objectifs était celui d'organiser des élections démocratiques, libres et transparentes. A cette fin, une Commission Électorale Indépendante (CEI) a été créée avec le mandat de réaliser le processus électoral :

- L'enrôlement de 25,7 millions d'électeur (au cours de 2005).
- Le referendum sur la Constitution de la III<sup>ème</sup> République (le 18 décembre 2005).
- Le 1<sup>er</sup> tour des élections présidentielles et législatives nationales (30 Juillet 2005).
- Le 2eme tour des élections présidentielles et législatives provinciales (29 Octobre 2006).
- Les élections des Sénateurs, Gouverneurs et Vice – gouverneurs (Janvier et Février 2007).
- Les élections urbaines, municipales et locales (prévus pour 2008 et qui vont clôturer le cycle électoral).

Le programme d'appui à la sécurisation du processus électoral (SPEC) a été d'un appui crucial dans l'appui à la Police Nationale Congolaise (PNC) pour la sécurisation de ces scrutins.

En effet, le programme SPEC qui a été développé en collaboration avec la Police Nationale Congolaise répond à la nécessité de mettre en place un mécanisme d'appui commun pour former et équiper des unités de la police en charge de la sécurisation du processus électoral, avant, pendant et après les élections, dans le respect de la neutralité politique et des droits de l'homme. Les activités du programme s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre du plan opérationnel pour la sécurisation des élections (Décret N° 05/026 du 26 mai 2005).

Ce projet vient en complément au projet d'Appui aux Processus Electoral en RDC (APEC). Il a pour but de veiller à ce que la population exerce son droit de vote démocratique dans un environnement sûr et apaisé et de garantir la sécurité de tout le matériel lié au processus électoral. Les effectifs de la PNC engagés à cet effet sont passés de 28 000 à un maximum de 73 000 agents.

Le projet SPEC géré par le PNUD suivant la modalité d'exécution directe a la particularité d'avoir eu un mécanisme de mise en œuvre spécifique puisque les partenaires nationaux et internationaux ont directement été impliqués dans le processus de prise de décisions, notamment sur des aspects techniques.

A cet effet, le PNUD, chargé de la gestion du projet en partenariat avec la Police Nationale Congolaise, a mis en place un fonds commun « basket fund » pour le financement du projet, alimenté par des contributions de la République Démocratique du Congo, la Commission Européenne, la Grande Bretagne, la Belgique, la Suède et les Pays Bas. Les contributions à ce fonds s'élèvent à près de US\$ 50.657.227 millions.



En plus de l'assistance financière, technique et en équipement apportés à la PNC à travers ce fonds commun, la POLICE/MONUC, l'Afrique du Sud, la France et l'Angola ont en tant que fournisseurs de formation, contribué à la mise en œuvre globale du programme. Ces activités ont été exécutées soit en coordination avec le projet soit directement à travers une assistance bilatérale.

Une Cellule de Gestion a été mise sur pied en vue de faciliter l'exécution des décisions prises par le Comité de Pilotage pour la Sécurisation du Processus Electoral, pour soutenir le Groupe Technique de la Sécurisation du Processus Electoral et faire le suivi des achats de biens et services destinés au projet. Ces derniers ont été entièrement effectués par le Centre de Services du PNUD.

Les ressources du projet gérées jusqu'ici par le PNUD étaient principalement destinées à la sécurisation des opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs ainsi que la sécurisation des scrutins électoraux de 2005/2006 et leur réussite. Il a été convenu avec les partenaires, de clôturer le projet dans son format actuel et explorer les modalités de la continuité d'appui à la PNC, notamment dans le cadre de la préparation des élections locales.

## V. PERTINENCE

L'objectif général du projet SPEC étant de promouvoir le retour de la paix et de garantir la sécurité des biens et des personnes par la sécurisation du processus électoral dans le respect de la neutralité politique totale et des droits humains dans une situation post conflit en RDC, répond aux besoins de la RDC d'atteindre une stabilité qui amène le pays au développement.

La pertinence du projet SPEC est évidente et avérée dans son concept. Dans un pays qui sort d'une longue crise, démuné de ressources financières suffisantes pour faire face à ses besoins. Il était nécessaire de soutenir l'état Congolais dans sa marche vers la démocratisation.

Garantir la sécurité des élections est une étape indispensable pour aider le pays à sortir de l'actuelle crise. Ceci est sans doute une priorité globale pour la population de la RDC comme première bénéficiaire du retour à la paix, mais aussi pour les politiques des partenaires et bailleurs internationaux.

Une fois que les circonstances qui ont conditionné l'intervention sont encore les mêmes, il est nécessaire de continuer d'appuyer la sécurisation des prochaines élections.

La mise en place du projet SPEC se justifiait dans la mesure où :

- a) L'équipement dont disposait la PNC était insuffisant.
- b) La PNC n'avait pas d'expérience dans la sécurisation des élections.
- c) La PNC n'avait pas été suffisamment formée au maintien et rétablissement de l'ordre.
- d) Quand ils existaient, les infrastructures de la PNC étaient en très mauvais état.

Les différentes tâches dévolues à la PNC dans le cadre de la mise en œuvre du processus électoral auraient été difficiles à accomplir sans apport de la communauté internationale dans un cadre coordonné. La mise en place du projet répond parfaitement aux besoins et défis à relever ; à savoir le renforcement des capacités opérationnelles de la PNC afin de lui permettre d'assurer effectivement la sécurisation du processus électoral devant aboutir à l'élection du Président de la République et des autres animateurs des institutions démocratiques.

En conclusion, dans un pays sans expérience électorale, où la Police Nationale, chargée de la sécurisation du processus électoral était sous équipée et très peu formée, la mise en place du SPEC était indispensable.

## VI. PARTENARIAT

Les partenaires internationaux, notamment, l'Union Européenne, la Grande Bretagne, la Suède et les Pays Bas, la MONUC et le PNUD, préoccupés par la sécurisation du processus électoral, ont résolu de mettre en place le projet SPEC, un mécanisme de gestion multipartenaire. Les partenaires conscients de la lourdeur d'une entreprise de cette taille et du caractère urgent du projet ont conclu que la gestion du projet par le PNUD devenait incontournable. Du fait que le PNUD aie été identifié comme agence d'exécution, le projet a finalement pu être exécuté.

Des initiatives d'évaluation des capacités de la Police Nationale Congolaise à pouvoir « jouer un tel rôle » ont suggéré de mettre en place un « Basket Fund » géré par le PNUD avec le concours d'un cadre de conception et d'orientation dit Comité de Pilotage pour la sécurisation des élections - CPSE - et un organe d'exécution dit Groupe Technique de Sécurisation des Elections - GTSE - mis en place au terme d'un décret présidentiel.

## VII. CADRE CONVENTIONNEL

Un Comité Local d'Approbation mis en place en vue d'approuver le Projet SPEC a décidé que le PNUD doit se charger de la gestion des fonds mis à disposition par les bailleurs ainsi que de l'acquisition des biens et équipements. Le Comité de Pilotage pour la sécurisation des élections exercerait alors un « droit de regard » par l'approbation préalable des plans de travail et les plans d'achats, et serait responsable de surveiller/évaluer la mise en œuvre. Les responsabilités des autres partenaires ont été définies elles aussi.<sup>6</sup> A cet effet, une cellule de gestion composée d'un coordonnateur national (Président du GTSE), un gestionnaire de projet du PNUD et un assistant a été créée.

Le gestionnaire du projet, en collaboration avec le coordinateur national du projet a été l'interlocuteur des partenaires impliqués en ce qui concerne la communication quotidienne d'une part, et d'autre part l'interlocuteur du PNUD en ce qui concerne les procédures administratives à suivre tels que les décisions de gestion, les autorisations de décaissement, le développement et vérification de cahiers des charges, etc.

---

<sup>6</sup> « Le PNUD se charge de la gestion financière et de la procédure d'acquisition des biens et services conformément à ses règles en la matière et au plan de travail élaboré par la PNC et préalablement validé par le Comité de Pilotage. Les différents matériels et équipements acquis seront fournis, dès leur réception, à la PNC qui se chargera de sa distribution sur terrain. Quant au service rendu, le paiement des coûts des honoraires ou de prestation sera fait par le PNUD après réception du rapport d'appréciation validé par le Comité technique. En ce qui concerne les achats et une fois le cahier des charges validé par le Comité Technique, le PNUD lancera la procédure de passation des marchés et fera rapport au régulier au Comité de Gestion. ». « Les appels d'offre sont ouverts aux fournisseurs locaux qu'extérieurs. Toutefois, et selon les besoins, le PNUD identifiera des fournisseurs locaux qualifiés pour participer aux appels d'offre relatifs aux équipements pour le projet sur base d'une invitation générale, et ils seront informés des appels d'offres selon les règles et procédures du PNUD. ». « La MONUC - CIVPOL en collaboration avec la Coopération Française, la Coopération Belge et la Coopération Angolaise à travers des différents centres de formation, de commandements et de coordination sont chargées d'apporter l'expertise en matière de la sécurité du processus électoral, développer les stratégies et les plans opérationnels et la formation des unités de la Police Nationale Congolaise chargées de la sécurisation des élections. »

REF : Compte Rendu du Comité Local de l'approbation du projet « Appui à la Sécurisation du Processus Electoral en RDC » le 4 Avril 2005.

Pendant la phase de planification du projet SPEC, les partenaires internationaux ont recommandé, à l'unanimité, l'adoption de la modalité d'exécution directe (DEX) compte tenu :

- du contexte particulier de la RDC : pays sortant d'une crise et faisant face à une insuffisance des capacités en matière de gestion et de mise en œuvre des projets de développement.
- de la nature de besoins et activités et de la sensibilité des opérations électorales, nécessitant une réponse urgente, appropriée, neutre et impartiale.
- et de la mise en place du Centre de Service au sein du bureau du PNUD à Kinshasa qui a sensiblement augmenté les capacités d'exécution DEX du bureau<sup>7</sup>.

Les différentes parties sont unanimes sur le fait que le mode de partenariat choisi était le seul possible au moment de la conception du projet. Le Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministère de l'Intérieur devait être responsable de la direction de la sécurisation, tandis que le PNUD allait apporter l'appui technique tout en étant en même temps responsable de la gestion des fonds et des achats en présence des bailleurs dans le CPSE et le GTSE.

---

<sup>7</sup> *Compte rendu du Comité Local d'Approbation du projet SPEC le 4 Avril 2005*

## VIII. EFFICACITE

### 1) Objectif Général du Projet

L'objectif général du projet SPEC est de promouvoir le retour de la paix et de garantir la sécurité des biens et des personnes par la sécurisation du processus électoral avant, pendant et après, dans le respect de la neutralité politique totale et des droits humains.

### 2) Résultats Escomptés et Progrès vers les Résultats

1. La cellule de gestion du projet est mise en place et fonctionnelle : un Gestionnaire assurera l'exécution des activités du projet, de même qu'un personnel d'appui seront recrutés, les locaux de travail et équipement seront fournis.
2. Les Unités de la PNC chargées de la sécurisation dotées d'équipements adéquats : chaque policier dispose de son équipement de travail défini par la GTSE ; les unités seront dotes de véhicules.
3. Les centres de formation, de commandement et de coordination réhabilités : 3 centres de formation, seront réhabilités, équipés et opérationnels, 76 centres de commandement et de coordination réhabilités.
4. Les unités de la PNC (unités mobiles, unités territoriales et unités de renseignement) chargées de la sécurisation des élections formées et déployées sur le terrain : 9140 policiers des unités mobiles, 18.860 policiers des unités territoriales et 4.000 policiers des unités de renseignement formées et conscients de leur rôle pendant le processus.
5. La population informée et sensibilisée sur les mesures de sécurité et les consignes particulières. A cette fin, un plan de communication sera approuvé par le Comité de Pilotage de Sécurisation du Processus Electoral.

#### Mise en place de la Cellule de Gestion

Indicateurs ProDoc	Mesure	Efficacité %
Gestionnaire recruté.	Le gestionnaire a été recruté.	100*
Locaux de travail et équipement fourni.	Les locaux de travail sont opérationnels avec l'équipement nécessaire.	100
Gestion quotidienne assurée.	La gestion quotidienne est assurée par le Cellule de gestion.	100**

\* Il faudrait déduire le gap après la démission du premier gestionnaire en mi Juin et mesurer l'impact de la présence part time du deuxième gestionnaire dû à sa double fonction avec la direction du bureau MONUC à Kananga entre le 23 février et avril 2007. Le PNUD a par la suite, décidé de finaliser les actions du projet avec le reste de l'équipe de projet sous la supervision de la conseillère en élections.

### Equipement de la PNC

Indicateurs ProDoc	Mesure	Efficacité %
Chaque policier dispose de son équipement de travail défini dans le document de projet.	73.000 (28.000 + 45.000) équipements acquis*.	100 (261)**
Les unités sont dotées de véhicules (140 – 80 – 800)*.	138 véhicules, 80 motos et 800 bicyclettes déployées.	99 – 100 – 100

\* Plan de dotation du GTSE.

\*\* Basé sur le nombre d'uniformes et bottines (décomposé par item en annexe) arrivées aux entrepôts de Kinshasa.

### Réhabilitation des centres de formation, coordination et commandement

Indicateurs ProDoc	Mesure	Efficacité %
	Réhabilitation du CNO à Kinshasa.	*
3 centres de formation réhabilites, équipes et opérationnels**.	Réhabilitation des 3 centres presque finis.	100
76 centres de commandement et de coordination réhabilites**.	Réhabilitation de 3 CPO finie et de 7 CPO en cours.	92
	Réhabilitation de 1 CLO finie, de 14 CLO en cours et pas d'information de 1CLO.	62
	50 Restant CPO et CLO pas démarrés.	0
		<b>Total 21</b>

\* Pas inclus dans le plan initial.

\*\* Absence d'indicateurs de qualité.

### Formation

Indicateurs ProDoc	Mesure	Efficacité %
9.140 policiers des unités mobiles, 18.860 policiers des unités territoriales et 4.000 (4.500 Plan Global) policiers des unités de renseignement formés et conscientisés sur leur rôle dans le processus*.	54.000 agents de police formés en différentes spécialités.	193
Les incidents dans les bureaux de vote résolus par la PNC sans pertes humaines.		?**

\* L'équipe n'a pas réussi à trouver un rapport compilateur définitif parmi les sources contactées.

\*\* Hormis les récits sur les incidents, l'équipe n'a reçu aucun rapport à ce sujet.

### Information et sensibilisation

Indicateurs ProDoc	Mesure	Efficacité %
Plan de communication développé et approuvé par le CP.		?*
Couverture nationale et provinciale assurées.		?*
28 millions d'électeurs ayant pris note des mesures et consignes de sécurité.		?*

- \* Voir résultats de l'enquête réalisée auprès de la population. Bien que le plan n'a pas été établi comme prévu par le ProDoc, plusieurs actions de sensibilisations ont été entreprises, notamment : des banderoles, *T-shirts*, képis, dépliants, ainsi que des messages à travers les médias.

## IX. EXECUTION DU PROJET

**Objectif général du projet SPEC.** L'objectif du projet SPEC a été atteint. La PNC a réussi à sécuriser le processus électoral et le retour de la paix est en cours en RDC. Le premier cycle du processus électoral RDC pourra bientôt arriver à sa fin avec les élections locales, une fois que les trois plébiscites qui ont déjà eu lieu se sont bien déroulés, malgré certains incidents sporadiques.

**Objectifs spécifiques.** Mise en place d'une cellule de gestion du projet fonctionnelle.

**La cellule de gestion.** La cellule de gestion du projet a été mise en place conformément à l'esprit du document du projet. Elle était composée de trois personnes : le directeur du GTSE, le gestionnaire du projet (PNUD) et un assistant, avec le mandat de constituer des cellules techniques spécialisées. Cette structure s'est avérée insuffisante depuis le début et a été amendée au fur et à mesure que les besoins sont apparus, jusqu'à la configuration de la structure actuelle. Ce n'est qu'une fois renforcée vers la fin du projet qu'elle est devenue vraiment opérationnelle

**La gestion et l'exécution.** Comme défini dans le document du projet, le PNUD est l'agence d'exécution en charge de la gestion et l'exécution du projet, sous la supervision du Comité de Pilotage et en étroite collaboration avec le Groupe Technique de Sécurisation des Elections.

**Les cellules techniques de gestion.** Elles ont été mises en place pour assurer la conduite des différents volets du projet dirigées par des membres de la PNC.

**Gestion des achats.** La gestion de l'achat des équipements devait être faite par le PNUD à travers son centre de services, mis en place pour le projet APEC, une fois que les spécifications techniques sont définies par le GTSE et acceptées par le CPSE.

Au début du projet, les membres du GTSE étaient peu informés sur les modalités de fonctionnement du centre de services ainsi que les procédures du PNUD. Ce qui a occasionné des retards importants et l'exécution du projet a été compromise. C'est à cause de cela qu'il a été décidé qu'une personne du centre de services participe aux sessions du GTSE. Ceci a permis au GTSE et aux responsables des cellules techniques de mieux connaître les modalités des procédures du PNUD.

**Entreposage, déploiement des équipements et matériels roulants.** En ce qui concerne l'entreposage, il a été nécessaire de renforcer les ressources humaines de l'équipe SPEC/PNUD et de faire appel au projet APEC. Le déploiement était devenu un problème qui nécessitait de solution urgente étant donné que cette responsabilité qui incombait à la PNC (selon le document du projet) n'avait pas malheureusement les capacités logistiques d'y faire face.

Pour palier à ce déficit il a été nécessaire de recourir à la CEI, à la MONUC, à la Force Européenne (EUFOR) et à des entrepreneurs privés pour trouver des solutions appropriées et urgentes bien que improvisées. La gestion du déploiement a été très déficitaire, due à une planification non concertée et à la rétention d'informations à différents niveaux sur les matériels et équipements à distribuer et qui n'étaient pas non plus ni convoyés ni accompagnés et sans un système de suivi effectif de l'acheminement depuis l'origine



jusqu'aux bénéficiaires. Certes il y a eu des pertes importantes qui ont été signalés tout au long de l'évaluation mais elles ne peuvent pas être quantifiées car, il n'est pas possible de vérifier la remise des biens aux destinataires.

**Equipement individuel.** Il a été possible d'acheter une grande partie de l'équipement en général de bonne qualité, de le déployer sur le terrain et de le distribuer aux policiers qui ont sécurisé les élections. Malgré la distribution faite légèrement en retard, la capacité opérationnelle de la PNC a été renforcée pendant les élections grâce à cet équipement. Il a permis à la PNC de réaliser la sécurisation du processus.

**Les véhicules, motos et vélos (matériels roulants).** Bien que les véhicules, motos et vélos ont été distribués en retard aux unités concernées, ils ont permis l'opérationnalité de la PNC pendant les élections. Ainsi l'objectif de renforcement des capacités opérationnelles de la PNC a été largement atteint.

Le choix des véhicules reste polémique et certains membres au sein du GTSE mettent en doute les modalités d'acquisition. Un nombre important des véhicules sont en panne du fait de la mauvaise utilisation et de la non maintenance plutôt qu'à l'incapacité de diagnostiquer les pannes (technologie de diagnostic mécanique sophistiquée). Ces affirmations n'ont pas été démontrées ni par un rapport écrit et transmis ni par les unités bénéficiaires.

**Le système des primes.** Il a été décidé de mettre en marche un système de paiement de primes pour encourager les policiers qui allaient participer à la sécurisation des élections. Décision due, entre autre, à l'exiguïté des salaires et à l'impact que la participation aux élections allait avoir sur les mesures alternatives de survie habituellement utilisées par la PNC. Ensemble avec les autres actions (équipement, formation et sensibilisation) les primes devaient contribuer à un bon comportement de la PNC.

Faire parvenir les primes aux destinataires sur le terrain présentait un défi logistique très grand et il a été résolu par une méthodologie mixte : PNC et Mr. Cash.

Globalement, le paiement des primes semble avoir contribué à renforcer le bon comportement de la police envers la population dont elle avait la responsabilité de sécuriser. Sur les policiers enquêtés, 100% ont reçu au moins une prime. Les primes sont parvenues aux destinataires, mais elles n'ont pas été payées à toutes les reprises, parfois pas à tous et souvent payées après les élections. En plus, le montant des sommes allouées n'était pas homogène.

**Le système de transmissions.** Le matériel de transmissions a été acheté, déployé et installé. Chaque véhicule du projet SPEC a été doté d'un système de transmission. Le système de transmission de la PNC est désormais opérationnel à travers le territoire de la RDC.

Une perception divergente entre les partenaires au sein du GTSE sur les spécifications techniques du système de transmissions, a eu comme conséquence un retard important dans l'exécution de ce volet du projet.

**Réhabilitation des structures.** Trois centres de formations réhabilités et équipés ont permis d'organiser les formations dans le délai. Sur les 76 autres centres prévus, 26 ont été déjà réhabilités ou sont en cours de réhabilitation. Pendant la mission d'évaluation, aucune planification n'est clairement établie pour la poursuite de la réhabilitation des 50 centres restants.

La gestion de cette activité centralisée à partir de Kinshasa a connu beaucoup de difficultés d'exécution. Considérant la réalité locale de la faible capacité en génie civile, il aurait été nécessaire de mettre en place une structure décentralisée de monitoring et de suivi des activités. Aussi il aurait fallu mettre en place un système de vérification des capacités des entrepreneurs avant de signer les contrats. Par manque de coordination entre la cellule technique des infrastructures du GTSE et le centre de services, ces défaillances ont eu comme conséquence :

- a) La très mauvaise qualité de la plupart des réhabilitations.
- b) Des retards importants dans l'exécution.
- c) Des contentieux avec des entrepreneurs par de engagements contradictoires.

**Formation de la PNC.** Depuis le début du projet SPEC, environ 54.000 policiers ont été formés par la MONUC, l'Afrique du Sud, la France et l'Angola. L'organisation de la formation d'un nombre si important de policiers par plusieurs exécutants était une tâche complexe mais, grâce à la coordination du projet SPEC entre différents acteurs, les activités de formation se sont déroulées dans la grande satisfaction des acteurs et des bénéficiaires. A l'issue de ces formations, un Plan National de Formation a été élaboré grâce à l'appui technique de la MONUC. Le module le plus important de la formation été axé sur le maintien de l'ordre public. Dans son ensemble, c'était une formation de base, semi professionnelle, mais qui a joué son rôle, malgré un niveau d'instruction bas des policiers.

Selon l'enquête réalisée auprès des policiers, la formation a été une des activités du projet SPEC qui a atteint ses objectifs (86% des policiers enquêtés ont reçu une formation).

Dans le futur et dans le contexte de la RSS, il faudra prévoir une formation plus professionnelle d'une durée plus longue et avec des modules de formation harmonisés.

**Communication et Sensibilisation de la population.** Le rôle que jouerait la composante communication, sensibilisation et information a été sous estimé. Selon l'enquête réalisée, seulement 11% des personnes enquêtées, avaient une connaissance au préalable du rôle de la PNC pendant les élections. Le délai de l'élaboration d'un plan de communication et le manque de coordination ont fait qu'une bonne partie des activités prévues n'ont pas été réalisées.

**Gendre.** Selon les rapports et sources exploités, aucune donnée désagrégée n'existe pour montrer la prise en compte de la femme œuvrant dans la PNC dans le projet SPEC. Après des échanges avec les différents responsables, tous confirment que les femmes de la PNC ont été bénéficiaires proportionnelles à leur taille et sans discrimination aucune de tout l'appui du SPEC.

### Enquête auprès de la PNC et de la population ayant participé aux élections.

Une enquête<sup>8</sup> a été menée sur 50 éléments de la PNC ayant participé aux élections. Le nombre de l'échantillon n'a pas atteint le chiffre planifié et par conséquent, les résultats peuvent seulement être considérés comme indicatifs.

<b>FORMATION</b> 86% ont reçu une formation 14% n'ont pas reçu une formation	<b>LIEU</b> 30 Kinshasa 12 Lubumbashi 8 Mbuji Mayi	<b>EQUIPEMENT</b> 52% équipement complet 30 % incomplet 18% rien reçu
<b>FORMATEURS</b> 58% MONUC 19 % France 5% PNC	<b>RECEPTION DES PRIMES</b> 100% au moins une prime 22% une prime 48% deux primes 30% trois primes	<b>QUALITE DE L'EQUIPEMENT</b> 58 Bonnes qualités 22% Moyenne qualité 20% N'ont rien reçu
	<b>UTILITE DES PRIMES</b> 50% ont trouvé la prime utile 50% ont trouvé la prime insuffisante	

Une enquête<sup>9</sup> a été menée sur 68 éléments de la population. Le nombre de l'échantillon n'a pas atteint le chiffre planifié et en conséquence les résultats peuvent seulement être considérés comme indicatifs.

	<b>LIEU</b> 33 Kinshasa 35 Mbuji Mayi	
<b>INCIDENTS</b> 41% Oui 71% Mbuji Mayi 29% Kinshasa	<b>SENSIBILISATION</b> 89% ne savaient rien 11% par les medias	<b>INTERVENTION PNC POSITIVE?</b> 80% Oui 20% Non
<b>TYPE D'INCIDENTS</b> 50% Fraude : achat de conscience, achat de vote, profit de l'ignorance  50% Violence : Intimidation, kits et véhicules brûlés, vols de kits, disputes	<b>COMMENT SE SERAIT PASSÉ SANS LA PNC?</b>  70% Violence, fraude désordre et mort  30% Pareil : la population s'en serait chargé de la sécurité	81% trouve correcte 19% trouvée incorrecte  84% rôle important 16% rôle pas important

<sup>8</sup> Annexe 6. Base de Données de l'Enquête sur la PNC.

<sup>9</sup> Annexe 7. Base de Données de l'Enquête sur la Population.

## Récapitulatif de l'exécution du projet

Objectif	Points Forts	Points Faibles
0. Promouvoir le retour de la paix et de garantir la sécurité des biens et des personnes par la sécurisation du processus électoral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bon déroulement d'une partie du Cycle Electoral.</li> <li>• L'importance du rôle principal qu'a joué le projet SPEC pour garantir la sécurisation des élections et donc appuyer le retour à la paix.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le cycle électoral incomplet,</li> <li>• opérationnalisation partielle de la PNC ne permettant pas de faire face aux prochaines élections locales.</li> </ul>
1. La cellule de gestion du projet est mise en place et fonctionnelle.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mécanisme de gestion des fonds et des achats.</li> <li>• Mobilisation des fonds nécessaires.</li> <li>• Réussite et renforcement du partenariat national et international.</li> <li>• Garantie de gestion pour les partenaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surestimation des capacités de la PNC à gérer le projet.</li> <li>• Sous estimation de l'assistance technique du PNUD.</li> <li>• lourdeur des règles et procédures PNUD dans une situation d'urgence.</li> </ul>
2. Les Unités de la PNC chargées de la sécurisation dotées d'équipements adéquats.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipement nécessaire et de bonne qualité.</li> <li>• Elévation de l'auto estime et amélioration de l'image de la PNC.</li> <li>• Capacité dissuasive face aux désordres.</li> <li>• Système de transmissions fonctionnel sur toute l'étendue de la RDC permettant la coordination et maîtrise de l'information de la PNC.</li> <li>• Renforcement du parc automobile et de la capacité opérationnelle de la PNC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suivi et monitoring déficitaire</li> <li>• Contraintes logistiques</li> <li>• Difficultés de déploiement du matériel roulant et de l'équipement dans le délai.</li> <li>• Disponibilité tardive auprès des bénéficiaires</li> </ul>
3. Centres de formation, de commandement et de coordination réhabilités.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réhabilitation partielle et rapide, important pour plusieurs centres de la PNC.</li> <li>• Organisation des activités prioritaires de formation de la PNC dans le délai.</li> <li>• Amélioration des conditions de travail de la PNC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Système de suivi et supervision déficitaire.</li> <li>• Qualité de travaux médiocre.</li> <li>• Mal façon.</li> <li>• Non respect des délais des contrats.</li> </ul>
4. Les unités de la PNC chargées de la sécurisation des élections formées et déployées sur le terrain.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration d'un plan national de formation de la PNC.</li> <li>• Formation de base axée sur le maintien de la paix, attitudes et comportement du policier face aux incidents</li> <li>• Formation sur la gestion des masses attitudes comportements à adopter pendant les élections</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plusieurs intervenants avec méthodologies différentes.</li> <li>• Cours de formation très courts et pas professionnels.</li> <li>• délai très limité pour une formation compétente</li> </ul>
5. La population informée et sensibilisée sur les mesures de sécurité et les consignes particulières.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activités de sensibilisation du projet ont renforcé d'autres initiatives de sensibilisation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rayon de couverture de la sensibilisation très limitée.</li> </ul>

## X. IMPACT

D'une manière générale, avant la mise en œuvre du projet SPEC, les unités de la PNC manquaient d'expérience de gestion des questions sécuritaires liées aux élections, étaient dépourvues de moyens matériels et avaient besoin de réhabiliter ou construire certaines infrastructures pour leur permettre de se préparer et coordonner les actions de sécurisation sur le terrain.

**Appuis individuels.** La mise en œuvre du projet a permis de doter les unités de la PNC chargées de la sécurisation du processus électoral d'équipements individuels et collectifs adéquats, du matériel de transmissions appropriés et de matériels de mobilité afin de remplir leur mission avec efficacité. Face aux multiples besoins de la PNC cependant, la dotation du matériel et équipements acquis reste insuffisante en termes d'équipements individuels et collectifs, de matériels de mobilité. Quand au matériel de transmissions, le matériel acquis a couvert la presque totalité des besoins et a été installé sur la majeure partie du territoire. Le matériel acquis dans toutes ses composantes a permis à la PNC de renforcer de façon substantielle ses capacités opérationnelles et d'assurer convenablement les liaisons nécessaires à la sécurisation du processus.

**Primes.** Un système de primes pour les policiers intervenant dans les élections n'était pas envisagé par le projet SPEC. A la demande du Gouvernement de la RDC, les primes ont été octroyées dans le but d'encourager les policiers à mieux remplir leur mission dans un contexte sécuritaire difficile avec des risques de perturbation du processus électoral et en tenant compte de la situation financière difficile de l'état Congolais. Le CPSE avait décidé que le paiement des policiers présents dans les bureaux de vote se fasse suivant les mêmes modalités que celui des agents électoraux, par le biais de l'institution financière spécialisée contractée par le PNUD suivant un processus compétitif. Compte tenu des défis logistiques et des contraintes sécuritaires dans des certains endroits où il a fallu faire appel aux forces de la MONUC pour assurer la protection des agents payeurs, il était impossible de mettre en place un mécanisme parallèle de paiement des policiers avant les scrutins.

Les primes étaient censées stimuler la bonne participation des policiers pendant les élections et non de remplacer les salaires des policiers, du reste trop bas. Cependant, L'enquête réalisé auprès des policier montre qu'une partie importante des policiers enquêtés (50%) considère le montant payé comme étant insuffisant.

**Réhabilitation des infrastructures.** Les centres de formation réhabilités ont permis d'organiser rapidement la formation des formateurs et les différents recyclages prévus, mais certains sont déjà dans un état de délabrement avancé. Plusieurs centres dans les provinces ne sont pas achevés et certains ne connaissent pas encore un début d'exécution.

**Formation.** Toutes les unités chargées de la sécurisation des élections devaient être formées et déployées sur le terrain pour assurer effectivement la sécurisation du processus électoral. Ce qui s'est traduit par la formation des formateurs congolais, le recyclage des unités d'intervention, le recyclage dans les centres de formation du personnel spécialisé dont les personnels des transmissions et les unités de renseignement.

**Sensibilisation.** Certaines actions ont pu être menées en faveur des populations aux fins de les sensibiliser effectivement. Sur le terrain, les actions de sensibilisation ont partiellement atteint leurs objectifs, une infime tranche de la population a été sensibilisée par les canaux qui ont été choisis. Les provinces ont été difficilement atteintes et certaines ne l'ont pas du tout été.

L'impact du projet SPEC est en général positif.

- La PNC a eu en général une participation très appropriée dans l'accomplissement de sa tâche, les élections ont pu être sécurisées.
- L'équipement individuel et de protection, distribués à temps, ont permis de rehausser l'image de la PNC avec un effet tranquilisant pour la population qui a pu voter en confiance.
- La PNC a assuré une présence dissuasive contre le désordre.
- Les réseaux mis en place dans le cadre des transmissions ont permis des liaisons rapides et efficaces, entre les différents niveaux de la chaîne de commandement vers la hiérarchie.
- Les moyens de transport, malgré leur nombre insuffisant ont contribué efficacement à la mobilité des unités.
- La PNC est dorénavant mieux appréciée et estimée par la population.
- L'image de marque de la PNC s'est visiblement améliorée.
- Le paiement des primes a eu un impact positif mais mitigé à cause des modalités de paiement qui ont créé un sentiment de frustration chez certains policiers.

## XI. PERENNISATION

**Conception du projet.** La pérennisation du projet SPEC n'avait pas fait pas partie du document du projet. Elle n'a pas été prise en compte tout au long de son exécution. Bien que le projet SPEC soit un projet de développement dans une situation post conflit avec une durée limitée dans le temps, le transfert des compétences et la durabilité de tous les acquis aurait pu et du être pris en compte.

**Gestion du projet.** Bien qu'il n'a jamais été question de renforcer les capacités au sein du GTSE, une collaboration étroite entre les partenaires nationaux et les experts internationaux aurait pu permettre le transfert des compétences vers la partie nationale et ainsi renforcer les capacités. Très probablement que les quelques capacités acquises risquent de disparaître rapidement en cas d'absence d'un plan de transition qui puisse les faire perdurer jusqu'aux prochaines élections locales en attendant la RSS.

**Exécution.** Le projet a pris du retard à cause des aléas liés à la mise en œuvre du projet qui a eu des répercussions sur la durée du projet. A présent le projet va être clôturé comme convenu après une 1<sup>ère</sup> extension de trois mois (jusqu'à fin Mars) et une 2<sup>ème</sup> d'un mois (fin Avril).

**Equipement Individuel.** L'équipement individuel est un consommable et il est nécessaire d'envisager d'augmenter les dotations à chaque policier (surtout en uniformes et en bottines). Sans ce soutien spécifique il sera difficile de pérenniser les acquis.

**Véhicules et autres matériels roulants.** Pour permettre une action de longue durée il faut établir un plan de gestion du parc automobile qui prend en compte la maintenance et la fourniture des pièces de rechange et accessoires.

**Système de transmission.** Il a été mis en place et est fonctionnel et efficace. Sa durabilité dépendra d'une formation continue sur l'utilisation et envisager un système de maintenance approprié, qui semble- t- il va être assuré par la Grande Bretagne.

**Réhabilitation.** La réhabilitation des infrastructures de la PNC prévue initialement de façon partielle et devant être réalisée dans des délais très courts, était sans un objectif précis de pérennisation. Ainsi, **les acquis de** la réhabilitation ne sont pas nombreux et pas consistants car, il est difficile qu'ils puissent être durables.

**Formation.** Les modules de formation étaient basiques, semi professionnels de courte durée, et le niveau des policiers formés très bas. Il faudra envisager une perte très rapide des acquis si ce volet n'est pas rapidement repris et encadré dans un programme de formation plus large et plus professionnel avec un but à long terme dans le cadre de la RSS. Les bénéficiaires des cours de formation des formateurs devraient aussi être intégrés dans le projet de la RSS.

**Communication et sensibilisation.** L'exécution de la composante sensibilisation du projet n'a pas connu un grand succès. Si la population était informée sur les modalités du processus, en matière de sécurisation, c'est aussi grâce à d'autres sources d'information : radio OKAPI, radios rurales, radios des confessions religieuses et des associations impliquées dans la recherche de la paix.

## XII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

**Pertinence.** Par décret présidentiel, la PNC, a été désignée comme structure de mise en œuvre du projet SPEC. Face à ses insuffisances structurelles et professionnelles, la mise sur pied du projet SPEC a été dans un pays sans expérience électorale, une décision judicieuse et indispensable afin de renforcer les capacités institutionnelles de la PNC.

**Modalités.** Le gouvernement de transition de la RDC et les partenaires internationaux ont réfléchi ensemble pour trouver le meilleur schéma en vue de mettre en œuvre le projet. Ils sont parvenus au scénario connu, dans lequel, le Gouvernement allait être responsable de la coordination du projet à travers le Comité de Pilotage. Celui-ci avait la responsabilité de définir la stratégie de la sécurisation des élections. La conduite des opérations du projet devait être faite par le GTSE dirigé par un officier de la PNC, assisté par le Gestionnaire du Projet du PNUD. Les bailleurs de Fonds étaient associés au projet en qualité de membres du Comité de Pilotage et du GTSE. Ainsi, le Gouvernement était responsable du projet, associé au PNUD, pour assurer l'exécution du projet, la gestion financière et la gestion des achats.

Tenant compte des possibilités existantes à l'heure où le projet a été planifié, le choix du PNUD comme agence d'exécution et de gestion des fonds et des achats semble la seule option valable et la seule qui aurait pu être acceptée par la communauté internationale. Pour la gestion des fonds, le choix de la motilité DEX, semble aussi être la meilleure option possible et à la fin du projet on peut conclure que c'était un bon choix une fois que l'objectif final du projet a été atteint.

Le partenariat entre le Gouvernement, responsable de la coordination et le PNUD comme agence d'exécution, responsable de l'assistance technique au programme ainsi que de la gestion de fonds et des achats et les bailleurs de fonds présents à tous les niveaux, avait beaucoup d'avantages : attirer des fonds, appropriation nationale, transparence, transmission de capacités, pérennisation des acquis, etc.

Le CPSE a offert un espace d'échange d'idées incluant les leaders politiques issus de différentes composantes politiques pour la Sécurisation des Elections et a aidé à résoudre des problèmes de haute portée politique nationale connexes aux élections. Il est venu apporter une valeur ajoutée au projet SPEC. Par contre, le GTSE qui aurait dû être un organe technique capable d'exécuter à temps les activités du projet, est devenu une machine peu fonctionnelle et très peu flexible par manque d'expertise.

**Assistance technique.** Les ressources humaines mises à la disposition de la structure de gestion n'ont pas été à la hauteur de la grandeur ni au volume de travail du projet. Un gestionnaire de projet et un assistant, appuyés à peine par un véhicule, cela constituait une faible structure pour la gestion d'un projet d'une envergure financière de 50 millions de dollars, avec une composante logistique très importante et dans des conditions très difficiles compte tenu : a) de la superficie du pays, b) du manque de moyens de transport et c) de l'état délabré des infrastructures.



Il aurait été préférable d'avoir doté le GTSE d'une assistance technique directe et permanente à partir d'un Coordonnateur National jusqu'aux différents chefs des cellules techniques de gestion. Le fait que les cellules qui ont eu cet appui, même de façon sporadique, sont celles qui ont présenté une efficacité majeure et une plus grande réussite dans l'attente des objectifs, prouve bien la pertinence de cette mesure.

Le coordinateur national ainsi que les différentes cellules techniques, auraient du être dotés d'une assistance technique avec une expertise prouvée (gestion, sécurisation, logistique et achats, infrastructures, formation, etc.).

Cette défaillance dans la conception du projet a été soulevé assez rapidement pendant la première phase d'exécution du projet, mais il semble que devant une telle situation, certains bailleurs de fonds, au lieu de permettre et de promouvoir le renforcement de l'équipe de l'agence d'exécution auprès du projet SPEC, ont estimé cette solution trop coûteuse et a été écarté. Pour palier à cette faiblesse de capacité technique, certains bailleurs se sont mis à faire la gestion quotidienne du projet, en substitution d'une assistance technique qui aurait dû être mise en place par l'agence d'exécution.

**Capacité Opérationnelle de la PNC : le paradoxe du projet SPEC.** Le projet SPEC avait comme objectif le renforcement des capacités opérationnelles de la PNC. Vu « l'insuffisance des capacités techniques nationales pour la gestion du processus », le « manque d'expérience en matière d'élections et leur sécurisation, ainsi qu'un manque d'expérience en matière de gestion administrative et financière », il n'était pas opportun de confier à une structure si légère et sans expertise, la responsabilité de la gestion technique du programme et la conduite des opérations sans la doter d'une assistance technique extérieure.

**La planification d'un projet SPEC.** Tout projet de sécurisation des élections ayant comme but la promotion de la paix dans une situation post conflit comme celle de la RDC, aurait dû être planifiée plus en profondeur que ce qu'il l'a été. Une étude de la viabilité des actions proposées ainsi qu'une analyse des capacités de différents partenaires choisis pour l'exécution devrait avoir été considérée au préalable.

**Comment mesurer l'état d'avancement du projet SPEC.** Un système de suivi et de monitoring systématique aurait dû être intégré dans la gestion du projet depuis le début ainsi qu'un système d'évaluation régulier. Pour être bien mesuré, le projet aurait pu s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs quand les seuls indicateurs mesurables étaient quantitatifs.

**Equiper la police.** Le niveau d'équipement de la police avant le projet SPEC était très déficitaire. Il était strictement nécessaire de doter la PNC d'un équipement adéquat afin de lui assurer une image crédible durant le processus électoral.

Bien que l'objectif d'équiper la PNC a été en général atteint, il faudrait procéder à une analyse approfondie du projet au-delà de l'analyse du rapport entre les objectifs planifiés et les résultats atteints. Il serait ainsi très utile de faire cette analyse en combinaison avec la variable temps. Il faudrait en effet, apprécier l'effectivité non seulement à la fin de la mise en œuvre du projet mais aussi, au moment de chaque plébiscite pour savoir si la PNC a été fonctionnelle à ce moment précis. L'efficacité augmenterait ainsi, progressivement passant d'une effectivité très faible durant le referendum à une efficacité haute pendant le deuxième tour des élections présidentielles.

- **Equipement individuel.** Sur tout le territoire congolais, un nombre important de policiers a été équipé individuellement avec du matériel de bonne qualité. Avec une meilleure gestion, l'achat et le déploiement auraient pu être faits avec moins de retard et la distribution aurait pu atteindre plus de bénéficiaires, la qualité aurait pu être meilleure et la durée de vie plus longue. Malgré ces défaillances, la PNC a atteint grâce au projet SPEC, un niveau d'équipement comme cela ne l'a jamais été auparavant.
- **Equipement mobile.** Les unités de la PNC ont reçu des véhicules qui ont amélioré sa capacité de réponse dans l'accomplissement de ses missions. Ils ont ainsi renforcé ses capacités opérationnelles malgré certaines faiblesses qui font qu'une partie du parc automobile fournis par le projet SPEC est déjà immobilisée où le sera bientôt à cause :
  - Du non respect du calendrier de maintenance.
  - Du manque de capacité de la PNC à gérer le parc automobile.
  - Du choix des véhicules discutable et qui ne répond pas entièrement aux exigences locales et/ou à des technologies trop complexes et inadaptées.
- **Equipement de transmission.** Il a été déployé dans les unités des véhicules de la PNC qui disposent d'un système de transmission opérationnel, ceci malgré certains retards et différends entre les partenaires.

**Réhabiliter les infrastructures ; une priorité dont les résultats sont très faibles.** L'état des infrastructures de la PNC était très détérioré, reflet de la réalité des infrastructures en RDC. Le projet SPEC a été capable de faire la réhabilitation seulement d'une partie des structures prévues. Ces réhabilitations auraient été un succès si au moins ces centres avaient été réhabilités avec un minimum de qualité. Quelques temps après la réhabilitation ou même avant l'achèvement des travaux une bonne partie de ces centres réhabilités laissent voir des déficiences graves qui compromettent la durabilité.

**La formation a été un des succès majeurs du projet SPEC.** La coordination du projet SPEC a permis une maximisation dans l'utilisation des ressources. La formation a atteint la majorité des policiers impliqués et a pu transformer une PNC avec de faibles connaissances sur les aspects électoraux et sécuritaires. La PNC a été remise à niveau et est devenue apte à remplir sa mission de sécuriser les élections.

**La communication et la sensibilisation.** Le résultat atteint de cette composante n'est pas dû au seul appui du projet SPEC mais la synergie de la population, Gouvernement, CEI, ONGs, SNU, MONUC, médias, etc. Ainsi la population est allée voter convaincue que la sécurisation du processus électoral allait être assurée par la PNC « par ce que c'était son rôle » et « parce que c'est comme ça que ça devait être ».

#### **Les primes : une PNC mal payée peut elle être une police professionnelle ?**

L'objectif visé dans l'octroi des primes aux policiers était de les encourager à mieux remplir leur mission dans un contexte avec des risques de perturbation. Le paiement de la prime a été considéré nécessaire par le CPSE dû à la situation financière difficile du pays, et en particulier des policiers (salaires très bas et des paiements irréguliers). Selon l'enquête menée auprès des policiers ayant participé dans les élections, le montant des primes a été considéré insuffisant pour la moitié des policiers enquêtés et, en général, les primes ont été payées en retard. Des

informations collectées auprès de la cellule des primes du GTSE, renseignent qu'un solde de *US\$140.000* est à payer aux éléments de la PNC sur toute l'étendue de la RDC. Toutes les pièces justificatives semblent déjà avoir été fournies par les différents responsables provinciaux de la PNC, conformément aux procédures du PNUD, en attendant que le déblocage des fonds soit fait.

Les informations recueillies et les résultats de l'enquête auprès des policiers montrent que les primes ont servi à les encourager pendant les élections et semblent avoir eu un impact positif dans la sécurisation de celles-ci. Le dysfonctionnement dans le paiement des primes a entraîné un sentiment de démotivation, de frustration et de confusion dans les unités. En ce qui concerne les futures élections municipales et locales, et dans l'attente d'un remodelage de la politique des salaires de la fonction publique, il est important de concevoir une modalité de gestion de paiement de primes plus souple. De plus, au moment de la planification de la Réforme du Secteur Sécuritaire (RSS), il faudra considérer la politique salariale de la PNC si on veut qu'elle devienne plus tard professionnelle.

### **Urgence Vs développement en situation post conflit**

Le projet SPEC était un projet à caractère urgent dans une situation de post conflit, mais en même temps était un programme de renforcement institutionnel et donc de développement (exécuté par le PNUD !). D'où comme tout projet de développement il a fallu penser à sa pérennité.

Il est pertinent de se demander si les normes et procédures du PNUD représentent une solution adéquate pour des projets de renforcement de capacités institutionnelles comme le projet SPEC dans une situation post conflit avec une composante d'urgence importante.

### **L'Après SPEC ? Quelle suite à donner ?**

Du fait d'être une initiative d'appui à la transition, le projet a dû être exécuté dans un contexte fortement marqué par les défaillances de l'Etat et, plus particulièrement, le dysfonctionnement global du système de sécurité et défense et en particulier de la PNC. Etant donné les énormes besoins en matière sécuritaire et de renforcement institutionnel, les autorités nationales et, notamment, les partenaires extérieurs ont toujours eu la tendance de demander au projet des actions qui non seulement allaient au delà des objectifs du projet, mais aussi de sa capacité opérationnelle. Dans ce sens, le projet a été soumis à d'énormes pressions et le fait de ne pas satisfaire ces attentes rendait immédiatement le PNUD responsable de cette insatisfaction. Certainement, cette mauvaise compréhension des objectifs du projet a créé un environnement de travail et de coopération complexe.

Malheureusement, il apparaît que ce projet a été vu par le PNUD plus comme un mécanisme de fourniture des biens et des services pour la sécurisation des élections (il faut simplement regarder sa structure et le profil « administratif » de son gestionnaire) que comme un créneau privilégié pour appuyer, progressivement, la réforme du secteur sécuritaire.

Dans ce sens, la PNC, les partenaires et le PNUD n'ont pas su exploiter tout le potentiel de ce projet qui aurait nécessité, par exemple, le renforcement du leadership du projet avec un staff capable de donner plus de vision et de capacité de programmation au projet. Selon les expériences d'autres pays, les projets de cette nature deviennent rapidement des initiatives phares dans la réforme du secteur sécuritaire. Il n'est certainement pas encore tard pour

réorienter l'important capital technique de ce projet par la mise en œuvre d'un plan de transition du projet SPEC vers le programme national de RSS au lieu de voir disparaître tous les acquis atteints pendant presque les deux ans du projet SPEC.

Le projet SPEC arrivera à terme dans quelques jours et à l'absence d'un programme de réforme il est probable que la PNC perde tous les acquis et qu'elle reprenne des anciens comportements. Le cycle électoral en RDC étant encore incomplet et les élections locales qui auraient dû avoir lieu au début du processus, ont été reculées pour 2008.

Sans doute là PNC sera chargée de sécuriser les élections locales et les futurs scrutins électoraux de la RDC. Le Gouvernement et ses partenaires internationaux devraient se pencher dès à présent sur la mise en œuvre de la RSS. Mais il semble que la sécurisation des élections qui auront lieu avant que la RSS puisse être opérationnelle, n'est pas en train d'être prise en compte.

Les élections locales vont exiger un plus grand effort de sécurisation compte tenu de l'augmentation des circonscriptions électorales (plus de 6000). En plus, une attention particulière doit être accordée au manque de motivation de la PNC dû au paiement tardif de salaires et des primes ainsi qu'au faible intérêt de la population, une fois dépassée l'euphorie du moment historique des premières élections démocratiques en RDC.

Le projet SPEC, avant sa fin, devrait prévoir un plan de transition qui puisse répondre aux demandes de sécurisation électorales dans la phase de transition jusqu'à la mise sur pied du projet de la RSS et que les leçons positives apprises devront très bien servir à développer d'autres projets conjoints pour le futur.

**LISTE DES PERSONNES ET INSTITUTIONS RENCONTRES**

<b>Nom</b>	<b>Titre</b>	<b>Structure ou institution</b>
Général Denis Kalume Numbi	Ministre d'Etat, de l'intérieur, Décentralisation et Sécurité	Ministère de l'Intérieur, Décentralisation et Sécurité
Général Katsuva Wa kasivwira	Inspecteur Général de la PNC Président CNO	PNC
Mike Malimela	Coordinateur de Programme PNC	Ambassade de l'Afrique du Sud
José Rodrigues	Chargé d'Affaires a.i.	Ambassade de l'Angola
Raimundo dos Santos	Conseiller	Ambassade de l'Angola
Leila Bouchebouba	Experte Chargée du SPEC	Union Européenne
Colonel Eric Hombrados	Attaché de Police	Ambassade de France
Comandant Didier Antoine	Gendarmerie Française	Ambassade de France
Oliver Blake	Chargée de la Coopération Britannique	DFID
Anicet Tsengele	Chargé de la transmission	DFID
Commissaire Daniel Cure	CIVPOL	MONUC
Helder De Barros	Gestionnaire du Projet	SPEC
Maria Schwab	Coordonnatrice des Opérations	SPEC
Carine Escoffier	Expert Monitoring	SPEC
François Evina	Financier	SPEC
Moussa Keita	Expert Logisticien	SPEC
Jean Claude Mutapile	Ingénieur Architecte	SPEC
Alex Tshimpaka	Auditeur Interne	SPEC
Victor Idumba	Assistant Projet	SPEC
Babacar Cissé	Directeur Pays	PNUD
Roberto Valent	Représentant Résident Adjoint/Programme	PNUD
Aissata De	Conseillère aux Elections	PNUD
Jörg Kühnel	Unité Gouvernance	PNUD
Aicha Chérif	Centre des Services	PNUD
Général Odimula Ekindaloki	Coordonnateur National	GTSE

Colonel Jean Marie Tshimpaka	Assistant au Coordinateur	GTSE
Colonel Kanida Luvungula	Cellule Infrastructure	GTSE
Colonel Kamisendu Kutuka	Cellule Logistique	GTSE
Colonel Mirali Rwagaza	Cellule Primes	GTSE
Lieutenant Christiane Nzuzi Namani	Cellule Communication et Sensibilisation	GTSE
Major Désiré Gombete	Assistant à la cellule logistique	GTSE
Flavien Misoni	Directeur National des Opérations	CEI
Colonel Diakolo Diame	Chargé des Renseignements au Cabinet du Ministère de l'Intérieur	Cabinet du Ministre de l'Intérieur
Général Oleko Komba	Inspecteur Provincial de la PNC	CPO Mbuji Mayi
Colonel Celestin Bengama	Inspecteur Provincial adjoint de la PNC chargé des opérations	CPO Mbuji Mayi
Major Mavumbu Bielo	Officier d'état major chargé de la logistique	Major
Ngoyi Kasaji	Gouverneur de la province de Kasai Orientale	CPO Mbuji Mayi
Bruno Kazadi Bukasa	Vice gouverneur de la province de Kasai Orientale	CPO Mbuji Mayi
Gnl Masandi David	Inspecteur Provincial de la PNC	CPO Lubumbashi
Colonel André Kapinga Yenga Yenga	Inspecteur provincial Adjoint de la PNC chargé des opérations	CPO Lubumbashi
Inspecteur José Malanda	Chargé de la logistique de la province	CPO Lubumbashi
Lieutenant Bende Ra Kitenge	Responsable de transmission	CPO Lubumbashi

**LISTE DES ANNEXES**

---

Annexe 1. Situation Financière fin Avril 2007.

Annexe 2. Termes de Référence.

Annexe 3. Questionnaires de Recueil de l'information.

Annexe 4. Questionnaire d'enquête Individuelle auprès de la PNC.

Annexe 5. Questionnaire pour l'enquête Individuelle à la Population.

Annexe 6. Base de Donnés de la PNC.

Annexe 7. Base de Donnés de la Population.