

PROJET
D'AMÉLIORATION
DE LA SECURITÉ
HUMAINE DANS
LES ZONES
INSTABLES DE
L'EST DE LA
REPUBLIQUE
DÉMOCRATIQUE
DU CONGO

RAPPORT D'ÉVALUATION FINALE

Novembre 2012

Équipe d'évaluation :

Serge Nanourou	Chef d'équipe, Expert en Gouvernance inscrit auprès du PNUD
Charles Mugagga Mushizi	Expert juriste, Avocat
Jean Willy Ngoloshanga	Expert bâtiment et génie civil

Avertissement:

Le texte du présent volume ne reflète pas nécessairement les opinions du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :

Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau Régional Afrique
One United Nations Plaza
New York, NY 10017 USA
Tel: +1 (212) 906-5000

Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau de la République Démocratique du Congo
Immeuble Losonia, Boulevard du 30 juin
Commune de la Gombe
Kinshasa 7248 Kin 1
République démocratique du Congo
Tel: + 243 81 555 33 00
Fax: + 243 81 555 33 05
E-mail : registry.cd@undp.org

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	3
LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS.....	4
SYNTHÈSE DU RAPPORT	5
CONTEXTE.....	11
<i>Justification de l'évaluation</i>	12
DESCRIPTION DU PROJET	13
<i>Objectifs du projet</i>	13
<i>Axe 1 : Appui à la réinstallation du personnel militaire et de leurs dépendants</i>	13
<i>Axe 2: Appui à la formation militaire de base</i>	13
<i>Axe 3 : Justice militaire (formation du personnel judiciaire et pénitentiaire, réhabilitation de la prison militaire)</i>	13
<i>Axe 4 : Renforcement des services communautaires dans les communautés environnantes</i>	14
PRINCIPAUX PARTENAIRES IMPLIQUÉS DANS L'EXÉCUTION DU PROJET.....	14
RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES DU PROJET	15
ÉTENDUE DE L'ÉVALUATION ET OBJECTIFS	16
<i>Critères d'évaluation</i>	17
<i>Approche méthodologique</i>	17
<i>Procédure d'analyse des données</i>	17
DÉDUCTIONS DES ANALYSES	18
<i>Pertinence</i>	18
<i>Efficacité</i>	18
<i>Efficiences</i>	19
<i>Effet</i>	19
<i>Durabilité</i>	20
<i>Appropriation</i>	20
CONCLUSION	21
LEÇONS TIRÉES ET RECOMMANDATIONS	22
ANNEXES.....	26



REMERCIEMENTS

Ce rapport est publié par le Bureau pays de la République Démocratique du Congo du Programme des Nations Unies pour le Développement.

Le Bureau pays est reconnaissant à l'ensemble des parties prenantes au projet, aux Comités Locaux de Développement (CLD) ainsi qu'aux bénéficiaires directs qui ont pris part à l'exercice d'évaluation.

L'Équipe d'évaluation est reconnaissante à la direction du Bureau pays, à la composante Gouvernance Judiciaire et Sécuritaire ainsi qu'au Sous Bureau de Goma pour leur disponibilité et l'appui qu'ils lui ont apportés.

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

CLD	Comité Local de Développement
CRR	Cadre des Ressources et des Résultats
CT	Comité Technique
DDR	Désarmement Démobilisation et Réinsertion
DPO	Délégué à Pied d'œuvre
EMG	État-Major Général
EP	École Primaire
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
GJS	Gouvernance Judiciaire et Sécuritaire
MDNAC	Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants
MONUC	Mission d'Observation de Nations Unies en RDC
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation de la RDC
MOU	Mémoire of Understanding
MRR	Mécanisme de Réponse Rapide
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
PDGRA	Plan Directeur Global de la Réforme de l'Armée
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPBR/PB	Projet Post Brassage Pays Bas
PRODOC	Document du Programme
RCNYA	Radio Communautaire de Nyangezi
RDC	République Démocratique du Congo
REGIDESO	Régie de Distribution d'Eau
RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité
SNEL	Société Nationale d'Électricité
UNOPS	United Nations Office for Project Service
USD	Dollars américains

SYNTHÈSE DU RAPPORT

L'évaluation finale du «Post brassage» s'est déroulée sur huit (8) semaines comprenant : la prise de connaissance de la documentation, les visites de terrain, la rédaction de notes intermédiaires y compris une présentation des conclusions préliminaires sur Power Point, la rédaction du rapport provisoire et du rapport final. Elle s'est portée sur les réalisations attendues du projet et la rencontre avec les bénéficiaires directs desdites réalisations conjointement avec les communautés environnantes des camps militaires.

Puisque 89.24% des ressources sont affectées à la construction et à la réhabilitation, par conséquent, l'Équipe d'évaluation a consacré une grande partie de ses activités sur ce volet. A cet effet, la mission d'évaluation s'est rendue dans le Sud Kivu. Elle y a visité les constructions au camp Saio et les réalisations du projet dans la communauté environnante dudit camp. Puis, elle s'est rendue à Nyangezi où elle a visité les réalisations communautaires à l'exception du foyer social construit au sein du camp militaire, pour des raisons d'intempérie. Pour finir, la mission a visité les constructions du camp militaire de Nyamunyuyet les réalisations communautaires de Kashusa et de Bushumba. A Goma, dans le Nord Kivu, la mission a visité les réhabilitations faites au sein de l'hôpital militaire ainsi que les constructions qui y ont été entreprises. L'Équipe s'est également entretenue avec la communauté vivant autour du camp militaire de Goma. Avant les visites dans les provinces du Nord et Sud Kivu, la mission a d'abord visité les réhabilitations de la prison militaire de Ndolo à Kinshasa.

Cette évaluation se situe après la fin de la mise en œuvre du projet et vise à : (i) mesurer les résultats obtenus, (ii) tirer les leçons apprises de la mise en œuvre du projet et (iii) formuler des recommandations. A cet effet, elle a porté un regard sur la conception du projet, son exécution et les résultats obtenus par ligne de service. L'évaluation s'est également intéressée à la couverture effective des zones géographiques ciblées et à la question des ressources humaines affectées au projet.

Les utilisateurs visés du rapport d'évaluation du projet d'amélioration de la sécurité humaine dans les zones instables de l'Est de la République Démocratique du Congo appelé Projet post brassage sont : le donateur du projet, le PNUD, le MDNAC et les partenaires de mise en œuvre du projet.

L'évaluation du projet «Post brassage» s'est faite à travers la mesure des critères généralement admis comme essentiels à mesurer, à savoir :

La Pertinence : Ce critère visait à déterminer si le projet cadrait avec les priorités nationales ainsi qu'avec les domaines d'intervention du PNUD. Il a également permis de déterminer si le choix porté sur chaque agent de réalisation pour la mise en œuvre des activités du projet était approprié.

L'Efficacité : Ce critère visait à établir si les réalisations attendues du projet ont été effectives.

L'Efficience : Dans le cadre de ce projet, l'Équipe d'évaluation a défini ce critère comme l'état de la réalisation des résultats dans les limites budgétaires fixées, dans les délais établis et conformément aux normes de qualité généralement admises dans le domaine concerné.

L'Effet : Ce critère a été défini comme le changement induit par les réalisations à la fin du projet. Le projet ayant pris fin le 31 décembre 2011, la mesure des changements engendrés ne pouvait que porter sur le court terme.

La Durabilité : Ce critère a pour objet de déterminer si la vie espérée des réalisations est conforme aux standards généralement admis dans le secteur notamment, de la construction et si, en prenant en compte la qualité des réalisations ainsi que les externalités induites, les effets positifs des réalisations pourraient être durables.

L'Appropriation : L'appréciation de l'Appropriation vise à déterminer si le partenaire tant au niveau local qu'au niveau national, s'est investi dans le suivi du projet et dans la résolution des problèmes ; aussi, s'il a pris les dispositions nécessaires pour intégrer et capitaliser les acquis du projet.

L'évaluation finale s'est reposée sur une collecte des données et/ou informations primaires et secondaires en RDC. Les informations primaires recueillies sont constituées de celles issues des rencontres d'échanges au sein du PNUD et celles avec les agences de réalisation impliquées dans la mise en œuvre du projet ainsi qu'avec les autres parties prenantes : les structures bénéficiaires, le bailleur de fonds et les Comités Locaux de Développement (CLD).

Avant la collecte d'informations mentionnées ci-dessus, l'Équipe d'évaluation a pris connaissance des informations de sources secondaires à travers la documentation mise à sa disposition. Il s'agit entre autres, du document de projet, du rapport final, des comptes rendu des comités techniques et comités de pilotage ainsi que de diverses autres documentations. Après la mission d'évaluation s'est déployée sur le terrain aussi bien à Kinshasa que dans le Nord et Sud Kivu pour se rendre compte de l'état des réalisations, recueillir des informations et rencontrer les bénéficiaires desdites réalisations.

Avant le déploiement sur le terrain, l'équipe a déterminé la pertinence de l'intervention et celle des agences de réalisation choisies. Cette détermination s'est faite d'une part, par la recherche de la concordance entre les domaines d'interventions du PNUD sur la période 2008 – 2012, et d'autre part, entre le mandat et l'expérience des agences de réalisation sélectionnées pour la mise en œuvre du projet. Ensuite, à partir du rapport final du projet et avec la compilation des données y figurant par rapport au Cadre de Ressources et Résultats (CRR), nous avons établi l'efficacité théorique.

Procédure d'analyse des données

L'Équipe d'évaluation a procédé par la notation de chaque critère d'évaluation sur une échelle allant de 1 à 5. Sur cette échelle, 1 représente la note la plus basse et traduit que la rencontre de ce critère est complètement insatisfaisante, 2 implique que ce critère est insatisfaisant, 3 induit que ce critère est moyennement satisfaisant, 4 dit qu'il est satisfaisant et 5 la note la plus élevée qui traduit que le critère est absolument satisfaisant.

La note attribuée au critère de la pertinence a été déterminée globalement alors que celle attribuée à l'efficacité est une moyenne des notes attribuées par domaine d'intervention, et au besoin, par site d'intervention. Ainsi, pour les constructions et les réhabilitations, l'efficacité qui mesure l'atteinte des résultats par rapport aux attentes du projet a été déterminée site par site. Pour chaque site, la note maximale de 5 a été divisée par le nombre de type de réalisations attendues. Cette cote unitaire ainsi obtenu a été multipliée par la proportion traduisant le niveau de réalisation effective de l'activité. La somme des notes obtenues par type de réalisation est divisée par le nombre total des réalisations attendues pour déterminer la note attribuée à une réalisation donnée.

Pour déterminer la note relative à l'efficience, la même méthode a été appliquée avec la différence qu'une décote de 25% a été attribuée sur le total des points obtenus pour chaque réalisation. Quant aux notes attribuées aux critères «Effet», «Durabilité» et «Appropriation» elles sont issues de l'analyse de l'Équipe d'évaluation. Il ressort de cette analyse, le tableau de performance ci-dessous :

Résumé de la performance du projet		
<i>Critère</i>	<i>Définition du critère</i>	<i>Note attribuée (1-5)</i>
<i>Pertinence</i>	Le projet cadre avec les priorités nationales et le axes d'interventions du PNUD ainsi que des autres partenaires.	4
<i>Efficacité</i>	Le projet a atteint les résultats qui lui étaient assignés: les réalisations attendues sont effectives.	4
<i>Efficienc</i>	Les réalisations du projet ont été obtenues dans les limites budgétaires fixées, dans les délais établis et conformément aux normes de qualité généralement admises dans le domaine.	3
<i>Effet</i>	Les changements attendus logiquement à la fin du projet sont effectifs	3
<i>Durabilité</i>	La durée de vie espérée des réalisations est conforme aux standards généralement admis dans le domaine.	2
	Prenant en compte le niveau de qualité des réalisations et les externalités induites, les effets positifs des réalisations sont jugés durables.	
<i>Appropriation</i>	Le Partenaire aussi bien au niveau local qu'au niveau national, s'est investi dans le suivi du projet, dans la résolution des problèmes et a pris des dispositions pour intégrer et capitaliser sur les acquis du projet.	3
<i>Performance globale du projet</i>		3

Conclusions et recommandations

Le projet d'amélioration de la sécurité humaine dans les zones instables de l'Est de la République Démocratique du Congo financé par le Pays Bas dit Post Brassage – Pays Bas, a globalement atteint les objectifs qui lui étaient assignés à savoir : (i) fournir mille trois cent trente-trois (1,333) logements répartis entre le camp Saio dans la ville de Bukavu et le camp de Nyamunyuni situé à 30 kilomètres de Bukavu; (ii) réhabiliter l'hôpital militaire de Goma, (iii) réhabiliter la prison militaire de Ndolo située à Kinshasa, (iv) former sept cent (700) personnes visées par les formations pénitentiaires et judiciaires militaires et (v) construire des infrastructures au profit des communautés voisines aux infrastructures construites ou réhabilitées.

Ces réalisations contribuent à l'amélioration du fonctionnement du système pénitentiaire et judiciaire militaire en RDC, à la qualité de vie des militaires bénéficiaires des logements dans la mesure où ceux-ci ont quitté des conditions de vie précaires sous les tentes ou en milieu de vie civile. Les utilisateurs de l'hôpital militaire de Goma ainsi que ceux des infrastructures communautaires par l'accès à ces services, bénéficient d'opportunités de développement de capacité sociale et économique en vue de leur autonomie.

Cependant, l'efficacité de ce projet est entachée par la mauvaise qualité de ses réalisations les plus importantes ainsi que par l'inachèvement de certains ouvrages attendus d'être réalisés. Cette situation s'explique, entre autres, par la non pertinence du choix de l'OIM comme agent de réalisation des travaux de construction et la faible rigueur que le PNUD apporte dans la planification, la gestion et le suivi de la mise en œuvre du projet.

N° d'ordre	Leçons apprises/ constats	Recommandations	Destinataires des recommandations
1	A l'analyse du cadre général de la Réforme du Secteur de Sécurité, on constate la non finalisation des dispositifs de certaines mesures d'application de la loi organique y afférent.	Parachever les réformes annoncées dans le cadre de la Réforme du Secteur de la Sécurité	Gouvernement de la RDC
2	On relève un ensemble d'interventions dispersées des partenaires internationaux en appui à la RSS mais sans une coordination unifiée.	S'engager dans la mise en place d'une coordination nationale en vue de maximiser les interventions dans le secteur de la RSS	Gouvernement de la RDC
		Initier un plaidoyer pour une coordination nationale du SRR	PNUD
3	Le temps pris et les difficultés rencontrées pour l'identification et la désignation définitives des sites de construction ont eu un impact négatif sur la durée de mise en œuvre du projet	Avant la signature du document de projet, identifier et communiquer aux partenaires les sites destinés à accueillir les infrastructures à construire.	MDNAC
4	Le non-respect du nombre de personnes à affecter à l'usage de certaines infrastructures, l'absence de mécanismes alternatifs pour la fourniture en eau potable et pour l'assainissement ainsi que pour la lutte contre l'érosion des sites sont des indicateurs d'une insuffisance de l'appropriation des acquis du projet par la partie nationale.	Apporter un appui fort à la recherche des solutions alternatives aux problèmes qui surviennent à l'usage des ouvrages reçus mais également pour anticiper certaines conséquences des malfaçons.	MDNAC
5	La mauvaise qualité des constructions au camp Saio et à Nyamunyunyi est de nature à en réduire significativement la durée de vie et à mettre en péril la vie des bénéficiaires en cas de fortes intempéries et / ou de séisme.	Envisager des mesures en vue du renforcement de la viabilité des constructions réalisées et d'initier des travaux complémentaires importants pour la sécurité des personnes et le sauvetage des sites.	Gouvernement de la RDC OIM PNUD Pays – Bas

N° d'ordre	Leçons apprises/ constats	Recommandations	Destinataires des recommandations
6	Le partenariat pour l'impartition des activités du projet a été matérialisé à travers la signature de MOU entre le PNUD, l'UNOPS, l'OIM et la MONUSCO.	Le MOU étant un accord cadre (général), il conviendrait de l'accompagner d'un accord spécifique à travers une Lettre d'Accord (Letter Of Agreement)	PNUD
7	Certaines décisions prises en comité technique n'ont pas été mises en œuvre par les partenaires de réalisation et n'ont pas fait l'objet de suivi sur le terrain.	Améliorer la qualité du suivi ainsi que celle de la communication entre les ressources du bureau pays en charge du projet avec celles affectées sur le terrain et d'autres partenaires locaux à l'instar des CLD	PNUD OIM UNOPS
		Outre les dispositions du document de projet, élaborer les TDR du Comité technique et du Comité de pilotage en vue de clairement établir le mécanisme de décisions sur des sujets affectant la substance du projet.	PNUD MDNAC
8	L'absence d'une analyse des risques dans le document de projet a favorisé une équivoque dans la compréhension et l'interprétation des problèmes vécus au cours de la mise en œuvre du projet.	Élaborer dans le document de projet une analyse de risque, la mettre à jour régulièrement et la communiquer aux partenaires.	PNUD
9	La mauvaise qualité des constructions est due à un manque de rigueur dans la planification, une faiblesse dans l'élaboration du document de projet, dans la gestion, et le suivi de la mise en œuvre des activités du projet.	Il conviendrait d'élaborer le document de projet rigoureusement en conformité avec les normes du PNUD: Analyse des risques, CRR, Plan de travail et budget	PNUD Pays – Bas OIM UNOPS

<i>N° d'ordre</i>	<i>Leçons apprises/ constats</i>	<i>Recommandations</i>	<i>Destinataires des recommandations</i>
		Pour les travaux de cette envergure, avant approbation du projet, au cours de la Planification, soumettre les travaux aux Études d'Impact Environnemental et Social (EIES)	PNUD Pays – Bas OIM UNOPS
10	Les travaux réalisés en régie sont d'une très faible qualité. Ceci est essentiellement dû à l'insuffisance de mécanismes internes de contrôle et de surveillance des travaux chez les partenaires	Pendre des dispositions pour assurer un contrôle indépendant des travaux en désignant notamment un DPO attitré (Délégué à Pied d'œuvre)	PNUD
11	Les procédures et documents relatifs à la remise des ouvrages tels que formulés et réalisés induisent que ni le PNUD, ni la partie congolaise n'ont, de manière formelle sur le plan du droit, reçu les ouvrages.	Régulariser les procédures des remises des travaux au Maître d'Ouvrage.	Gouvernement de la RDC OIM PNUD UNOPS
		Mettre en place un cadre normatif de référence en vue d'assurer la crédibilité des documents de remise des travaux au bénéfice de toutes les parties prenantes.	Gouvernement de la RDC OIM PNUD UNOPS

CONTEXTE

En 2006, la République Démocratique du Congo (RDC) a réalisé et réussi un processus électoral qui a permis de mettre fin à trois années de transition politique consécutives à dix ans de conflit interne et de guerre qui ont coûté la vie à près de 3,8 millions de Congolais.¹ Cependant, la situation sécuritaire continuait de demeurer une préoccupation majeure.

Au lendemain de ces élections, la situation des Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) était celle d'une armée ayant intégré des éléments aux origines militaires et culturelles différentes, dans un contexte socio – économique peu performant et de tensions politiques résiduelles. L'Est du pays (Province Orientale, Nord et Sud Kivu, Maniema, et dans une moindre mesure le Nord du Katanga) restait confronté à la présence de milices réfractaires au processus du Désarmement, Démobilisation et Réintégration / Réinsertion (DDR). La lenteur de ce processus de réinsertion constituait, du reste, un risque pour la sécurité interne. De façon spécifique, dans la partie Nord – Est du pays, l'insécurité persistante se caractérisait par un taux élevé de la criminalité dû à une forte exposition des populations aux agressions et abus des hommes armés et des milices. Cependant, l'armée et la police ne disposaient pas des moyens nécessaires pour assurer correctement leurs missions de défense de l'intégrité du territoire national, de protection et de garant de la sécurité publique ainsi que d'agents de développement économique et socioculturel. En plus, les problèmes de discipline dans leurs rangs ont, en partie, réduit l'efficacité opérationnelle des troupes. Tandis que la destruction des infrastructures de base liées à la santé et à l'éducation dans les zones de conflit a fortement contribué à la perte de confiance de la population dans l'Armée. Par ailleurs, la présence des groupes armés étrangers à l'intérieur de la RDC, liée entre autres, à l'exploitation illégale des ressources naturelles, à la prolifération et à l'absence de contrôle des armes légères dans la région, mettaient en exergue les difficultés du pays pour assurer la sécurité à ses frontières².

Dans un tel contexte, la Réforme du Secteur de Sécurité (RSS) devenait indispensable à la consolidation des acquis du processus démocratique amorcé avec ces élections et la restauration des bases d'un développement socio – économique durable en RDC.

Le Gouvernement élu en 2006 avait établi un Plan Directeur Global de la Réforme de l'Armée (PDGRA) avec pour objectif entre autres, de former et équiper une force militaire fonctionnelle et effective, capable de remplacer en 2009, la composante militaire de la MONUC. Le plan visait également, la mise en place d'un système de défense graduelle avec trois niveaux de réponse : (i) la création d'une force de couverture composée des bataillons d'infanterie légère issus du processus d'intégration de l'armée, et (iii) à l'horizon 2020, la création d'une Force de Défense Principale. Dans l'esprit du PDGRA, le plan stratégique national pour l'intégration des FARDC instituait le brassage. Celui-ci consistait en une fusion, aussi équilibrée que possible, entre des troupes d'origines diverses afin d'annihiler le caractère ethnique et politique hérité de leur unité d'origine et de créer un esprit de corps et une cohésion au sein de la Nouvelle Armée Nationale.

Au cours de la transition, les FARDC et la MONUC ont eu à mener des opérations conjointes. Il ressortait des constats de ces opérations qu'une faiblesse des FARDC se situait au niveau du soutien logistique : (i) quasi absence de dotation en ration alimentaire, (ii) faiblesse en capacité d'hébergement approprié, de fourniture d'eau et assainissement, de service de santé et d'équipement. La faiblesse des capacités de communication, essentielle pour la coordination des opérations, le manque de ressources pour la surveillance des lacs considérés comme les voies principales utilisées pour l'introduction illégale des armes en RDC, et finalement l'insuffisance d'équipements individuels, tels que les uniformes, étaient aussi à compter au nombre desdites faiblesses.

¹ International Rescue Committee, rapport annuel, 2005.

² Nations Unies, Rapport du panel d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC 2002, 2003. Une des conclusions des experts était que la présence des ressources naturelles n'était pas seulement la cause des conflits, mais était aussi la raison de sa durée et de son intensité. Ainsi, la présence des ressources naturelles, leur exploitation illégale et leur commercialisation rendent le conflit permanent.

Par ailleurs, les membres de famille suivaient les mouvements des soldats des sites lointains de regroupement aux nouveaux sites militaires sans aucun appui logistique et humanitaire. Les femmes et les enfants étaient les groupes les plus affectés par cette situation. Ce peu d'appui aux dépendants du personnel militaire notamment, au niveau de l'accès aux services sociaux de base constituait une des raisons principales des désertions qui affectaient sérieusement le moral des troupes et fissuraient la discipline du groupe. L'arrivée soudaine d'un large nombre de dépendants du personnel militaire dans des communautés d'accueil déjà pauvres en offres de services sociaux, constituait un facteur de nouvelles tensions entre les populations locales et l'armée.

C'est dans ce contexte que le Projet d'amélioration de la sécurité humaine dans les zones instables de l'Est de la République Démocratique a été initié par le PNUD et financé par le Pays Bas. Il est communément appelé «Post brassage – Pays Bas».

Pendant la période de mise en œuvre de ce projet, une loi organique portant sur l'organisation et le fonctionnement des Forces Armées congolaises a établi ce que devraient être les structures, les devoirs et perspectives de ladite armée. Cette loi reflétait la vision du Plan de Réforme de l'Armée présenté en 2009. Il faut noter que ce plan de réforme faisait suite au Plan directeur de la réforme présenté en 2008 à la communauté internationale à Kinshasa. Toutefois, on relève un retard dans l'adoption des lois d'application ou déclinaisons de la loi organique. Cette situation favorise les appuis en ordre relativement dispersé, la non concrétisation d'appui important et affaiblit les capacités de coordination nationale.

La mise en œuvre à proprement parlé du projet a été jalonnée par un ensemble de problèmes ayant contribué au retard dans l'exécution des activités, à la difficulté de suivre l'exécution de décisions prises par le comité technique ou le comité de pilotage. Il s'agit d'abord du fait que le «post brassage – Pays Bas» a été calqué sur le modèle post brassage britannique mais qui, contrairement à celui-ci, n'a pas été suffisamment structuré sur le plan technique.

Justification de l'évaluation

La présente évaluation se situe après la fin de la mise en œuvre du projet et vise à : (i) mesurer les résultats obtenus, (ii) tirer les leçons apprises de la mise en œuvre du projet et (iii) formuler des recommandations. A cet effet, elle a porté un regard sur la conception du projet, son exécution et les résultats obtenus par ligne de service. L'évaluation s'est également intéressée à la couverture effective des zones géographiques ciblées et à la question des ressources humaines affectées au projet.

Les utilisateurs visés du rapport d'évaluation du projet d'amélioration de la sécurité humaine dans les zones instables de l'Est de la République Démocratique du Congo dit Projet post brassage sont : le donateur du projet, le PNUD, le MDNAC et les partenaires de mise en œuvre du projet.

Après la description et la présentation du projet, le rapport présente les principaux partenaires impliqués dans son exécution ainsi que les ressources qui y ont été consacrées. Par la suite, il donne une idée de l'étendue de l'évaluation, des critères d'évaluation et aussi, il décline la méthodologie employée. Il présente les déductions et les conclusions de l'analyse et de l'évaluation faites par l'Équipe et se termine par une présentation des recommandations.

DESCRIPTION DU PROJET

Le Projet d'amélioration de la sécurité humaine dans les zones instables de l'Est de la République Démocratique du Congo financé par le Pays Bas dit «Post brassage – Pays Bas» trouvait sa pertinence à travers le contexte social, économique et politique qui prévalait au moment de son initiation. En effet, la RDC se situait dans un contexte post crise après dix années de guerre et pérégrination à la recherche de la paix et de la stabilité, indispensables à une relance du développement économique et social. Le projet venait appuyer les efforts de la RDC dans la réalisation d'une de ces priorités nationales, à savoir : la consolidation de la paix et de la sécurité ainsi que le renforcement des institutions publiques pour l'émergence d'un État de droit.

Les partenaires au développement de la RDC notamment, les Agences du Système des Nations Unies à travers leur Cadre de Coopération avec le Pays, s'étaient engagés à contribuer à la réalisation de cette priorité nationale. Ainsi, le cadre de coopération pays 2008 – 2012 stipulait que : «D'ici à 2012, la violence armée est significativement réduite et les performances des institutions publiques sont améliorées pour assurer, dans la transparence et l'équité, l'accès aux services de base aux populations et maintenir la cohésion nationale et la paix.» En déclinaison, le PNUD fort de son expérience et de son réseau de connaissances, s'était assigné sous la rubrique de la promotion de la bonne gouvernance et sous la thématique de la Réforme du Secteur Sécuritaire et Judiciaire, de contribuer à cette priorité nationale.

Objectifs du projet

L'objet de ce projet était de contribuer à l'amélioration de la sécurité humaine dans les zones désignées par le Gouvernement de la RDC à travers un renforcement à court terme, des capacités d'hébergement des FARDC. Cet appui était fourni selon une approche intégrée qui ciblait non seulement le personnel militaire et leurs dépendants, mais aussi, les communautés environnantes. Le projet comprenait quatre axes d'interventions :

Axe 1 : Appui à la réinstallation du personnel militaire et de leurs dépendants

Cet axe d'intervention visait l'amélioration des conditions de vie du personnel militaire et de leur dépendants des unités intégrées du camp Saio et de Nyamunyunyi dans le Sud Kivu. Cette activité visait à construire des bâtiments permettant d'offrir, à six cent soixante-six (666) militaires au camp Saio et à six cent soixante-sept (667) militaires sur le site de Nyamunyunyi, des logements dont certains, une fois attribués, pourraient également accueillir leurs dépendants. Ces constructions à bâtir avec une structure en acier et «une maçonnerie en bois» et comprenant les installations sanitaires, l'électricité et l'adduction en eau, devraient avoir une durée de vie de cinquante (50) ans au minimum. En outre, il était convenu la construction de murs de soutènements aussi bien sur le site du camp Saio que sur celui de Nyamunyunyi ainsi que l'achat du câble électrique et le développement de la pépinière pour prévenir l'érosion du sol au Camp Saio et aussi la réhabilitation de deux petits ponts sur la route d'accès du site de Nyamunyunyi. Ce volet de constructions a été imparti à l'OIM tandis que la formulation et la mise en œuvre des règles de gestion de casernement et de la politique d'allocation d'habitations aux militaires et de leurs dépendants revenaient au Ministère en charge de la défense et à l'État-major général.

Axe 2: Appui à la formation militaire de base

Cet axe d'intervention visait à donner une formation de base aux officiers militaires des unités intégrées ciblées, sur les procédures de la justice et de la discipline militaires, les droits de l'homme, l'éducation civique, la violence sexuelle la préservation de l'environnement, la stratégie et les opérations militaires.

Axe 3 : Justice militaire (formation du personnel judiciaire et pénitentiaire, réhabilitation de la prison militaire)

Le troisième axe d'intervention visait à contribuer à l'amélioration de l'efficacité du système judiciaire et pénitentiaire à travers : (i) la réhabilitation de la prison militaire de Ndolo, (ii) les travaux complémentaires de ladite prison : terrassement de la cour intérieure de la prison et fixation d'un portail d'entrée, (iii) les travaux complémentaires et équipements pour la prison : mur de séparation quartier femmes/ hommes, lits, matelas, couvertures, moulin, (iv) la formation de 700 membres du personnel du système de la justice militaire. A la fin

de la formation, il était attendu que des compilations des textes légaux, des modules présentés, des documents modèles et du bulletin de la jurisprudence des cours et tribunaux militaires soient distribués aux participants. Puis, une base de données du personnel du système de la justice militaire ayant suivi la formation, serait constituée.

Axe 4 : Renforcement des services communautaires dans les communautés environnantes

Le renforcement des services communautaires visait à assurer les soins médicaux à près de cent cinquante mille (150,000) militaires et leurs dépendants dans l'est de la RDC, ainsi qu'à la population civile environnante. Cela à travers : (i) la réhabilitation de l'hôpital militaire de Goma, à savoir la réhabilitation de quatre pavillons destinés à accueillir des patients, de la salle d'urgence, du laboratoire, du dépôt pharmaceutique, (ii) l'installation d'un incinérateur et (iii) la fourniture d'équipement médical. Tous ces ouvrages comprenaient le raccordement pour l'accès à l'eau potable et à celui du réseau électrique.

Cet axe d'intervention prévoyait également la construction d'une salle d'opération pour la maternité, la construction d'une cuisine et un magasin, pour assurer les meilleures conditions sanitaires aux blessés et l'amélioration des services de l'hôpital par la fourniture d'équipements de base pour la salle d'opérations, de la maternité, de la cuisine ainsi que l'achat des équipements additionnels pour la radiologie.

Par ailleurs, cette composante visait la restauration de la confiance entre les FARDC, la population locale et la société civile par le biais du renforcement des capacités en infrastructures des communautés environnantes des camps militaires.

PRINCIPAUX PARTENAIRES IMPLIQUÉS DANS L'EXÉCUTION DU PROJET

La mise en œuvre du projet a été assurée par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Bureau des Nations Unies pour les Opérations et les Services (UNOPS) et l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM).

L'UNOPS, dans le cadre de sa mission de renforcement de la capacité du système des Nations Unies et de ses partenaires à mettre en œuvre des opérations humanitaires, de consolidation de la paix et de développement, s'est spécialisée entre autres, dans la construction des bâtiments et des ouvrages de génie civil dans le pays post crise. Par ailleurs, le Cadre général de partenariat stratégique entre le PNUD et l'UNOPS signé le 5 juin 2009, prescrit au PNUD, en son article II, de porter une priorité à l'UNOPS, sur une base concurrentielle en ce qui concerne la conception et la construction d'infrastructures physiques comme, entre autres, les routes, les écoles, les cliniques, les ponts et les prisons. Dans le cadre du projet «Post brassage – Pays Bas», la réhabilitation de l'hôpital militaire de Goma et celle de la prison militaire de Ndolo à Kinshasa ont été imparties à l'UNOPS.

L'OIM est l'organisation de référence en matière de migrations et a pour mandat de (i) contribuer à relever les défis que posent la gestion des flux migratoires, (ii) favoriser la compréhension des questions migratoires, (iii) promouvoir le développement économique et social à travers les migrations et (iv) œuvrer au respect de la dignité humaine et au bien-être des migrants. La construction et le génie civil ne sont donc pas des domaines d'interventions naturelles de l'OIM. Cependant, en RDC fort de son expérience de constructions de bureaux au profit de la police des frontières et d'autres ouvrages dans le cadre de la stabilisation à l'Est, il lui a été confié la construction de logements en durs sur les deux (2) sites du Sud Kivu à savoir le camp militaire de Nyamunyunyi situé à environ trente (30) kilomètres de Bukavu et le Camp Saïo situé dans la ville de Bukavu. Cette agence avait également la responsabilité de la mise en œuvre des projets communautaires.

Le PNUD dans le cadre de son mandat de coordination, assurait la fonction d'Agent Administratif du projet. À ce titre, il était responsable de la canalisation des ressources au profit des partenaires de mise en œuvre du projet, de la préparation des rapports narratifs et financiers consolidés, sur base des rapports fournis par chaque organisation participante des Nations Unies. Cette fonction était assurée à travers l'unité «Gouvernance Judiciaire et Sécuritaire» (GJS) dont la responsabilité portait également sur la gestion quotidienne du projet, le respect du plan de travail, la programmation, la gestion et le contrôle du budget, ainsi que le suivi régulier des opérations sur le terrain. Par ailleurs, sous l'axe d'intervention 3, le PNUD était imputable de la construction du mur de séparation des quartiers Femmes/Hommes et de la fourniture des lits, matelas, couverture, moulin, au sein de la prison de Ndolo. Cette agence devait également, apporter un appui logistique et administratif à la coordination, la préparation et la mise en œuvre des formations.

MDNAC assurait la tutelle nationale du projet à travers ses organes de commandement et techniques. Il était responsable de la conduite stratégique du projet et de son insertion dans le cadre du Plan de la Réforme de l'Armée ainsi que du respect du calendrier de mise en œuvre dudit plan. Ce ministère se devait alors, d'apporter le soutien institutionnel nécessaire aux partenaires de mise en œuvre du projet et de créer les conditions sécuritaires et opérationnelles favorables au bon déroulement de ses activités. Il était attendu qu'il fournirait la main-d'œuvre gratuite pour les travaux de construction d'ouvrages et de réhabilitation des voies d'accès aux sites. Le Ministère de tutelle devrait également veiller au bon fonctionnement des mécanismes de pilotage du projet et contribuer à la résolution de problèmes d'ordre politique et stratégique pouvant entraver son exécution. Il devrait également assurer la participation active de l'État-Major Général des FARDC dans le Comité de pilotage.

Le donateur devait assurer la mise à disposition des ressources financières dans les délais et modalités convenues avec l'agent administratif. Il avait à assurer sa participation dans les mécanismes de coordination et de suivi mis en place par le Gouvernement, afin d'assurer une démarche cohérente et consensuelle du processus.

Outre le document de projet, l'impartition des activités du projet et des responsabilités y afférentes a été matérialisée par un «Memorandum Of Understanding» signé entre PNUD et ces agences de réalisation mentionnées ci-dessus. Les dispositions de cet instrument contractuel entre agences impliquent que ces agences mettent en œuvre les activités dont ils sont imputables conformément à leurs propres règles et procédures.

RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES DU PROJET

Les ressources humaines affectées par l'Agent Administratif à la gestion et au suivi de ce projet ont évolué en fonction de l'évolution du dispositif de mise en œuvre. Ainsi, du démarrage en avril 2008 au dernier trimestre 2008, un assistant aux opérations appuyé par les autres staffs du MRR (devenu GJS) non directement affectés au projet y ont travaillé. A partir de la fin de l'année 2008, les ressources humaines recrutées et affectées au projet étaient composées d'un chef des opérations, d'un expert en acquisitions et logistique, d'un coordonnateur administratif, d'un expert en suivi et évaluation, d'un assistant financier et de deux experts en construction. A partir de septembre 2010, lorsque l'OIM a été introduit dans le dispositif de mise en œuvre, l'équipe de projet n'était plus que composée d'un coordonnateur administratif, d'un expert en acquisition et logistique et d'un expert en suivi et évaluation.

Le budget prévisionnel du projet était de quinze millions cinq cent vingt-sept mille quatre cent trente-sept dollars américains USD **15, 127,437.44** et se répartissait entre les axes d'interventions et les partenaires comme suit :

N° d'ordre	Désignation de l'Axe d'intervention	Montant alloué USD	Proportion du budget allouée	Partenaire de réalisation
1	Axe 1 : Appui à la réinstallation du personnel militaire et de leurs dépendants	10, 726,229.09	70.91%	OIM
2	Axe 2 : Appui à la formation militaire de base	-	-	MDNAC / EMG
3	Axe 3 : Justice militaire	1, 168,020.00	7.72%	UNOPS
		652,222.52	4.31%	PNUD
		0	0%	MONUSCO
4	Axe 4 : Renforcement des services communautaires dans les communautés environnantes	1, 003,954.00	6.64%	UNOPS
		600,000.00	3.97%	OIM
5	Coût de gestion	877,011.83	5.80%	PNUD
6	Frais de gestion	100,000	0.66%	PNUD
Total		15, 127,437.44	100.00%	

En résumé, pour les constructions et autres activités connexes nécessaires à la réinstallation des militaires et leurs dépendants dans les camps militaires ciblés au Sud Kivu, 70.91% du budget prévisionnel soit dix millions sept cent vingt-six mille deux cents vingt-neuf dollars américains - USD 10,726,229.09 – était affecté à l'OIM pour la mise en œuvre de cette activité. Pour la réalisation des produits attendus de l'axe 3 portant sur la «justice militaire» et ceux de l'axe 4 portant sur le renforcement des services communautaires 14.36% du budget prévisionnel a été confié à l'UNOPS. 4.31% du budget prévisionnel était affecté au PNUD pour la mise en œuvre de certaines activités de l'axe 3 et 5.80% prévisionnel était consacré à la prise en charge du personnel du projet de leur équipement ainsi qu'au suivi et évaluation. Les frais de gestion n'ont représenté que 0.66% du budget prévisionnel. *Au total 89.24% du budget prévisionnel était consacré aux activités de constructions et de réhabilitations.*

ÉTENDUE DE L'ÉVALUATION ET OBJECTIFS

L'évaluation finale du «Post brassage» s'est déroulée sur huit (8) semaines comprenant, la prise de connaissance de la documentation, les visites de terrain, la rédaction de notes intermédiaires y compris une présentation des conclusions préliminaires sur Power Point, la rédaction du rapport provisoire et du rapport final. Elle a porté sur les réalisations attendues du projet, la rencontre avec les bénéficiaires directs desdites réalisations ainsi qu'avec les communautés environnantes des camps militaires. 89.24% des ressources ayant été affectées aux constructions et réhabilitation, l'Équipe d'évaluation y a en conséquence consacré une grande partie de ses activités. A cet effet, la mission d'évaluation s'est rendue dans le Sud Kivu. Elle y a visité les constructions au camp Saio, les réalisations du projet dans la communauté environnante dudit camp. Puis, elle s'est rendue à Nyangezi où elle a visité les réalisations communautaires à l'exception du foyer social construit au sein du camp militaire, pour des raisons d'intempérie. Pour finir, la mission a visité les constructions du camp militaire de Nyamunyuni, les réalisations communautaires de Kashusa et de Bushumba. A Goma, dans le Nord Kivu, la mission a visité les réhabilitations faites au sein de l'hôpital militaire ainsi que les constructions qui y ont été entreprises. L'Équipe s'est également entretenue avec la communauté vivant autour du camp militaire de Goma. Avant les visites dans les provinces du Nord et Sud Kivu, la mission a visité les réhabilitations de la prison militaire de Ndolo à Kinshasa.

Critères d'évaluation

L'évaluation du projet «Post brassage» s'est faite à travers des critères généralement admis comme essentiels à mesurer à savoir :

La Pertinence : Ce critère visait à déterminer si le projet cadre avec les priorités nationales ainsi qu'avec les domaines d'intervention PNUD était convenable. Il a également permis de déterminer si le choix porté sur chaque agent de réalisation pour la mise en œuvre des activités du projet était approprié.

L'Efficacité : Ce critère visait à établir si les réalisations attendues du projet ont été effectives.

L'Efficience : Dans le cadre de ce projet l'Équipe d'évaluation a défini ce critère comme l'état de la réalisation des résultats dans les limites budgétaires fixées, dans les délais établis et conformément aux normes de qualité généralement admises dans le domaine concerné.

L'Effet : Ce critère a été défini comme le changement induit par les réalisations, à la fin du projet. Le projet ayant pris fin le 31 décembre 2011, la mesure des changements engendrés ne pouvait que porter sur le court terme.

La Durabilité : Ce critère a pour objet de déterminer si la vie espérée des réalisations est conforme aux standards généralement admis dans le secteur notamment, de la construction et si prenant en compte la qualité des réalisations ainsi que les externalités induites, les effets positifs des réalisations peuvent être durables.

L'Appropriation : L'appréciation de l'Appropriation vise à déterminer si le partenaire tant au niveau local qu'au niveau national, s'est investi dans le suivi du projet, dans la résolution des problèmes et a pris des dispositions pour intégrer et capitaliser sur les acquis du projet.

Approche méthodologique

L'évaluation finale s'est basée sur une collecte des données et/ou informations primaires et secondaires en RDC. Les informations primaires recueillies sont constituées de celles issues des rencontres d'échanges au sein du PNUD et celles avec les agences de réalisation impliquées dans la mise en œuvre du projet ainsi qu'avec les autres parties prenantes : les structures bénéficiaires, le bailleur de fonds et les Comités Locaux de Développement (CLD). Avant la collecte d'informations mentionnées ci-dessus, l'Équipe d'évaluation a pris connaissance des informations de sources secondaires à travers la documentation mise à sa disposition. Il s'agit entre autres, du document de projet, du rapport final, des comptes rendu des comités techniques et comités de pilotage ainsi que de diverses autres documentations. Ensuite, la mission d'évaluation s'est déployée sur le terrain aussi bien à Kinshasa que dans le Nord et Sud Kivu pour se rendre compte de l'état des réalisations, recueillir des informations et rencontrer les bénéficiaires desdites réalisations

Préalablement au déploiement sur le terrain, l'équipe a déterminé la pertinence de l'intervention et celle des agences de réalisation choisies. Cette détermination s'est faite d'une part, par la recherche de la concordance, entre les domaines d'interventions du PNUD sur la période 2008 – 2012, et d'autres part, entre le mandat et l'expérience des agences de réalisation sélectionnées pour la mise en œuvre du projet. Ensuite, à partir du rapport final du projet et avec la compilation des données y figurant par rapport au Cadre de Ressources et Résultats, nous avons établi l'efficacité théorique.

Procédure d'analyse des données

L'Équipe d'évaluation a procédé par la notation de chaque critère d'évaluation sur une échelle allant de 1 à 5. Sur cette échelle, 1 représente la note la plus basse et traduit que la rencontre de ce critère est complètement insatisfaisante, 2 implique que ce critère est insatisfaisant, 3 induit que ce critère est moyennement satisfaisant, 4 dit qu'il est satisfaisant et 5 la note la plus élevée qui, traduit que le critère est absolument satisfaisant.

La note attribuée au critère de la pertinence a été déterminée globalement alors que celle attribuée à l'efficacité est une moyenne des notes attribuées par domaine d'intervention, et au besoin par site d'intervention. Ainsi, pour les constructions et les réhabilitations, l'efficacité qui mesure l'atteinte des résultats par rapport aux attentes

du projet, a été déterminée site par site. Pour chaque site, la note maximale de 5 a été divisée par le nombre attendu de type de réalisations. Cette cote unitaire ainsi obtenu a été multipliée par la proportion traduisant le niveau de réalisation effective de l'activité. La somme des notes obtenues par type de réalisation est divisée par le nombre total des réalisations attendues pour déterminer la note attribuée à une réalisation donnée.

Pour déterminer la note relative à l'efficacité, la même méthode a été appliquée avec la différence qu'une décote de 25% a été attribuée sur le total des points obtenus pour chaque réalisation. Quant aux notes attribuées aux critères «Effet», «Durabilité» et «Appropriation» elles sont issues de l'analyse de l'Équipe d'évaluation.

Les opérations arithmétiques sur les critères d'efficacité et d'efficience basées sur des indicateurs quantitatifs (mesurables) ne sont pas applicables pour le critère de pertinence, d'effet, de durabilité et d'appropriation. Ce qui est abrupto, toute la logique mathématique sur les autres critères qui du reste, ont comme indicateurs d'appréciation les données qualitatives. Le risque de basculer dans la subjectivité par rapport à ces critères a été atténué par le fondement du jugement de l'Équipe d'évaluation sur l'analyse des faits réels, des données diversifiées collectées, opposables et objectivement vérifiables afin d'en tirer des conclusions univoques.

DÉDUCTIONS DES ANALYSES

Pertinence

Le Projet d'amélioration de la sécurité humaine dans les zones instables de l'est de la RDC, financé par le Pays Bas dit « Post brassage Pays – Bas », trouve sa pertinence à travers le contexte social, économique et politique qui prévalait au moment de son initiation. En effet, la RDC se situait dans un contexte de post crise après plus de dix années de guerre et tribulations à la recherche de la paix et de la stabilité indispensables à la relance du développement. Le projet visait à contribuer aux efforts de la RDC dans la réalisation d'une de ces priorités nationales à savoir « consolider la paix et la sécurité et renforcer les institutions publiques pour l'émergence d'un État de droit ».

Les partenaires au développement de la RDC notamment, les Agences du Système des Nations Unies, à travers leur Cadre de coopération avec le pays, s'étaient engagés à contribuer à la réalisation de cette priorité nationale. Ainsi le cadre de coopération stipulait que : « *d'ici à 2012, la violence armée est significativement réduite et les performances des institutions publiques sont améliorées pour assurer, dans la transparence et l'équité, l'accès aux services de base aux populations et maintenir la cohésion nationale et la paix.* » De façon spécifique, le PNUD fort de son expérience et de son réseau de connaissance, s'est assigné sous la rubrique de la promotion de la bonne gouvernance et sous la thématique de la « *Réforme du Secteur Sécuritaire et Judiciaire* », de contribuer à la priorité nationale en question.

Le choix de la Monusco et de l'UNOPS comme agents de réalisation pour la mise en œuvre des volets «formation» et «réhabilitation» s'est révélé pertinent au regard de leur mandat respectif et de leur expérience dans ces domaines. En ce qui concerne l'UNOPS, le cadre général de partenariat stratégique signé le 5 juin 2009 entre le PNUD et cette agence prescrit au PNUD, en son article II, d'accorder la priorité à l'UNOPS, sur une base concurrentielle, en lui rétrocédant les activités de conception et construction d'infrastructures physiques comme, entre autres, les routes, les écoles, les cliniques, les ponts et les prisons. Par contre et toujours au regard de son mandat et de son expérience notamment en RDC, **le choix de l'OIM pour la construction des logements au profit des militaires et leurs dépendants n'est pas pertinent.**

Efficacité

A l'analyse du document de projet, il ressort que la référence établie pour mesurer les résultats du projet est «le logement» qui se définit comme «l'espace attribué à un militaire au titre de son hébergement». *Dans ce sens, la villa attribuée à un officier est un logement de la même manière qu'un dortoir abritant treize (13) hommes de troupes constitue treize (13) logements.* Ceci implique alors que pour les partenaires au projet lorsqu'on parle de logements construits, on entend le nombre d'espaces vitaux attribués aux militaires en considération des capacités d'hébergement. **Dans ce sens, le projet a réalisé les objectifs qui lui étaient assignés,** à savoir fournir un total de mille trois cent trente-trois (1,333) logements répartis entre le camp Saio et le camp de Nyamunyuni dans le Sud Kivu. Il a par ailleurs complété la réhabilitation de l'hôpital militaire de Goma dans le Nord Kivu et celle de la prison militaire de Ndolo à Kinshasa tandis les formations sous la responsabilité de la Monusco ont été dispensées. **Le critère portant sur l'efficacité du projet est satisfaisant.**

Efficienc

L'efficienc dans la mise en œuvre du projet **est moyennement satisfaisante**. Le calendrier initial de la mise en œuvre des activités du projet, à l'exception du volet portant sur la formation dans le cadre de l'axe d'intervention portant sur la justice militaire, n'a pas été respecté. La qualité des ouvrages construits et réhabilités n'est pas du type à correspondre aux normes généralement admises dans le domaine du bâtiment et du génie civil. Certaines constructions n'ont pas été achevées, d'autres encore n'ont pas été entreprises. Bien que des ouvrages périphériques soient déterminants pour la viabilité de ce qui est réalisé, ils n'ont pas été entrepris. Les limites budgétaires assignées aux volets constructions et réhabilitations n'ont pas été respectées.

Effet

L'effet du projet **est moyennement satisfaisant**. Au camp Saio six cent soixante-treize militaires (673) dont quatre cent quatre-vingt-onze (491) avec leurs dépendants ont vu leurs conditions de vie s'améliorer en quittant des environnements beaucoup plus précaires. Ceci s'applique à Nyamunyunyi, à six cent soixante-sept (667) officiers, sous-officiers et hommes de troupes dont cinq cent soixante-sept (567) avec leurs dépendants. Les bénéficiaires de ces logements notamment, les épouses des militaires se disent globalement satisfaites de leur nouveau cadre de vie dans la mesure où cet espace favorise un meilleur encadrement des enfants et à impact positif sur leur santé. A l'hôpital militaire, on a enregistré seize mille (16,000) patients dont 20% issus de la population civile. La réhabilitation de la prison militaire de Ndolo permet d'accueillir les pensionnaires dans de meilleures conditions. La capacité d'accueil de cinq cent vingt (520) personnes est largement dépassée. On y dénombrait au moment de notre visite mille cinquante (1,050) pensionnaires.

Les réalisations communautaires à Nyangezi, Saio et Nyamunyunyi contribuent à l'amélioration des conditions sociales dans ces communautés et à une meilleure interaction entre les militaires, leurs familles et les communautés environnantes. On y relève une baisse de la violence entre militaires et communauté d'accueil. Le marché de Nyangezi joue un rôle économique et social important dans cet endroit avec un marché hebdomadaire qui dure de jeudi après-midi à dimanche et rassemble tous les villages environnants. Le bâtiment construit pour abriter la radio, apparait très important pour les populations de la zone dans la mesure où la radio, émettant à 50 km à la ronde jouerait un rôle important dans le brassage et le rapprochement des communautés voisines. Il faut cependant noter que lors de notre passage les installations techniques de la radio étaient en panne. Les salles de classes construites dans ces communautés ont eu un effet d'attrait sur parent d'élèves. Les effectifs y sont en hausse. Ainsi, à l'école primaire (EP) Munya à Niangezi, on dénombre mille trente (1030) élèves contre environ sept cent (700) avant la construction des salles de classe par le projet. A l'EP Kashusha, communauté de Nyamunyunyi, on dénombre 352 filles et 395 garçons dont 30% des enfants de militaires. Le taux de réussite en 6^{ème} année est passé de 45% à 98 la fin de l'année scolaire dernière. Ces écoles de par leur emplacement hors des camps militaires des creusets privilégiés pour une bonne contribution à la cohésion sociale.

Toutefois, le non équipement des centres sociaux contrairement à la planification initiale, enlève aux populations des communautés environnantes et aux militaires, un instrument important pour leur rapprochement entre elles. Le marché construit au sein du camp de Nyamunyunyi n'est pas utilisé par les femmes des communautés vivantes autour du camp. Cette infrastructure constitue une aubaine de levée de fonds pour certains officiers militaires : un droit d'usage a très tôt, été exigé des marchandes civiles. A Goma, les points d'eau connectés sur le réservoir installé au sein de l'hôpital et visant à permettre aux populations environnantes de s'y approvisionner, sont très régulièrement fermés. Ce rationnement fait à dessein donne l'occasion de monnayer l'accès à l'eau. Cette situation a un impact négatif sur les conditions sanitaires des familles vivant autour de l'hôpital. Enfin, on perçoit une frustration résiduelle au sein de certaines populations environnantes de Nyamunyunyi en raison de l'impossibilité pour elle de continuer à faire paître leurs bêtes sur l'espace occupé par le camp et en l'absence d'une alternative négocier entre populations et militaires. Enfin il faut souligner que le non équipement des centres sociaux et l'absence d'infrastructure culturelle ou sportive comme les terrains de football et autres sports ou de lieux de cultes aménagés sont des facteurs aggravant de stress qui pourraient induire des effets contraires à ceux attendus de ce projet.

Durabilité

La durabilité des réalisations du projet notamment, celle des constructions et réhabilitations **est insatisfaisante**. En effet, on constate qu'aucun travail de lutte antiérosive n'a été effectué ni au camp Saio ni à Nyamunyuni et que les travaux d'installations électriques prévues par le document du projet pour Nyamunyuni n'ont pas été effectués. De même, la construction des murs de soutènements sur les sites des camps Saio et à Nyamunyuni ainsi que le développement de pépinières en vue de la stabilisation des sols, n'ont pas été réalisés. Par ailleurs, soixante-deux (62) postes des travaux identifiés par l'OIM et indispensables à la viabilité des ouvrages construits n'ont pas été réalisés.

Sur le site de la construction des logements au camp Saio, on relève particulièrement : (i) l'inachèvement de l'assainissement de la cour, (ii) l'exposition du site aux effets du vent et à l'érosion de sol, (iii) l'absence d'aménagement du sol se traduisant par des risques de glissements par endroits, l'absence de pose de plafond, ce qui expose l'intimité des occupants en famille. Sur celui de la construction des logements à Nyamunyuni, en plus des défauts cités ci-haut, on constate : (i) la non prise en compte du sol qui y est meuble et perméable, (ii) le manque de protection du soubassement, (iii) l'insuffisance de l'épaisseur du pavement, (iv) le non crépissage des murs d'élévation qui du reste, sont de très faible épaisseur (inférieur à 10 cm) et (v) l'absence de la connexion au réseau électrique. Par ailleurs, le niveau d'occupation ou plutôt de «surpopulation» de ces infrastructures est de nature à en accélérer l'amortissement.

Au regard des insuffisances et malfaçons ici mentionnées, la durée de vie espérée de cinquante ans (50) de ces ouvrages est très compromise. En outre, cet état de la qualité des ouvrages est de nature à mettre la vie des usagers en danger en cas d'intempéries.

Appropriation

L'appropriation qui se traduit par le niveau d'implication des bénéficiaires et des communautés au niveau local ainsi que celle au niveau national dans le suivi et la gestion des problèmes apparus au cours de la mise en œuvre du projet, et par l'intégration des leçons apprises en vue de capitaliser sur les acquis du projet, **est moyennement satisfaisante**.

Les Communautés Locales de Développement ont démontré leur implication dans le projet par leur connaissance de l'évolution de la mise en œuvre du projet, les avis et recommandations qu'elles ont pu émettre chaque fois qu'elles en avaient l'opportunité, ainsi que par l'expression de leur vision sur le développement de la Communauté. Toutefois, par endroits, il a été difficile de percevoir quelle structure entre le CLD et le Comité de gestion qui est une structure issue de la décentralisation, était porteur du leadership sur le suivi des activités du «post brassage». Quant à l'implication des bénéficiaires directes, elle s'est manifestée très tôt, en ce qui concerne les projets communautaires, par l'implication dans le choix desdits projets. La culture organisationnelle au sein de l'armée n'est pas de nature à favoriser une appropriation «hors du cadre hiérarchique». L'appropriation y est organisée. Ainsi, au camp de Nyamunyuni, le fonds d'entretien du camp est une instauration du Commandement. Toutefois, le niveau de soin apporté à leur lieu d'hébergement et leur participation aux Comité de gestion des infrastructures communautaires voire leur présence dans les CLD traduit une bonne volonté de s'approprier les acquis du projet.

Au niveau national, les tractations menant à la désignation des sites de construction, la validation de fait de ce niveau de qualité de finition des travaux de construction, l'absence de réponses face à certains problèmes survenus à l'usage des installations comme l'amélioration de l'approvisionnement en eau et la mise hors d'état d'agir des resquilleurs sur certains sites traduisent que l'appropriation y est encore à améliorer. Il est tout de même important de souligner que le contexte de brassage c'est-à-dire de la mise en commun de troupes et d'officiers, de commandement et donc de cultures militaires diverses n'est pas un facteur de facilitation pour l'appropriation des acquis du projet.

CONCLUSION

Le projet d'amélioration de la sécurité humaine dans les zones instables de l'est de la République Démocratique du Congo financé par le Pays Bas dit Post Brassage – Pays Bas, a globalement atteint les objectifs qui lui étaient assignés à savoir : (i) fournir mille trois cent trente-trois (1,333) logement répartis entre le camp Saio dans la ville de Bukavu et le camp de Nyamunyuni situé à 30 kilomètres de Bukavu; (ii) réhabiliter l'hôpital militaire de Goma, (iii) réhabiliter la prison militaire de Ndolo située à Kinshasa, (iv) former 92% des sept cent (700) personnes visées par les formations pénitentiaires et judiciaires militaires et (v) construire des infrastructures au profit des communautés voisines aux infrastructures construites ou réhabilitées.

Ces réalisations contribuent à l'amélioration du fonctionnement du système pénitentiaire et judiciaire militaire en RDC; à la qualité de vie des militaires bénéficiaires des logements dans la mesure où ceux-ci ont quitté des conditions de vie précaires sous les tentes ou en milieu de vie civile. Les utilisateurs de l'hôpital de militaire de Goma ainsi que ceux des infrastructures communautaires par l'accès à ces services bénéficient d'opportunités de développement de capacité sociale et économique en vue de leur autonomie.

Cependant, l'efficacité de ce projet est entachée par la mauvaise qualité de ses réalisations les plus importantes ainsi que par l'inachèvement de certains ouvrages attendus d'être réalisés. Cette situation s'explique, entre autres, par la non pertinence du choix de l'OIM comme agent de réalisation des travaux de construction et la faible rigueur que le PNUD et les agences de réalisation ont apporté apporte dans la planification, la gestion et le suivi de la mise en œuvre du projet.

En effet, en matière de construction, il est d'usage qu'avant d'amorcer les travaux de constructions, les acteurs intervenants se prémunissent d'un dossier technique complet. Celui-ci est généralement composé : (i) des plans architecturaux (les vues en plan côté, le plan des fondations, le plan les façades, le plan des toitures, les coupes techniques), (ii) du plan de masse, (iii) du plan d'aménagement intérieur, (iv) du plan d'électricité, (v) du plan de plomberie, (vi) du plan d'adduction et d'évacuation des eaux (vii), des prescriptions techniques, (viii) des mémoires des travaux, (ix) des devis estimatifs détaillant les postes des travaux à réaliser ainsi que (x) du planning des travaux proprement dits. Cette démarche technique n'a pas été rigoureusement suivie. L'absence de planning de travaux et de descriptifs de travaux a largement handicapé le PNUD dans le suivi de la mise en œuvre de ce volet du projet.

Le cadre de collaboration entre le PNUD, l'OIM et l'UNOPS a été établi à travers un Mémoire d'Entente signé entre eux. Ce type d'instrument contractuel stipule dans un de ses articles, que les activités dévolues à l'agence de réalisation signataire seront mises en œuvre selon les règles et procédures de ladite agence. Avec un tel instrument, la bonne fin des activités mise en œuvre par un partenaire signataire reste tributaire de la vision partagée entre partenaire, du niveau d'engagement et de l'abnégation de chacun d'entre eux à remplir leur contrat efficacement et efficacement. Au regard de la qualité des constructions et réhabilitations ainsi que du montage documentaire inapproprié pour servir de procès-verbaux divers, cela n'a pas été le cas ni pour le l'OIM, ni pour l'UNOPS.

Certains problèmes vécus par le projet comme par exemple, les difficultés portant sur le choix des sites d'accueil des constructions ont contribué à une distension entre le PNUD et certains partenaires notamment, le donateur du projet. Ceci en raison, entre autre, d'une insuffisance d'information sur les risques du projet. Le document de projet soumis à la signature des parties prenantes n'a pas établi une analyse de risque.

LEÇONS TIRÉES ET RECOMMANDATIONS

<i>N° d'ordre</i>	<i>Leçons apprises/ constats</i>	<i>Recommandations</i>	<i>Destinataires des recommandations</i>
1	A l'analyse du cadre général de la Réforme du Secteur de Sécurité, on constate la non finalisation des dispositifs de certaines mesures d'application de la loi organique y afférent.	Parachever les réformes annoncées dans le cadre de la Réforme du Secteur de la Sécurité	Gouvernement de la RDC
2	On relève un ensemble d'interventions dispersées des partenaires internationaux en appui à la RSS mais sans une coordination unifiée.	S'engager dans la mise en place d'une coordination nationale en vue de maximiser les interventions dans le secteur de la RSS	Gouvernement de la RDC
		Initier un plaidoyer pour une coordination nationale du SRR	PNUD
3	Le temps pris et les difficultés rencontrées pour l'identification et la désignation définitives des sites de construction ont eu un impact négatif sur la durée de mise en œuvre du projet	Avant la signature du document de projet, identifier et communiquer aux partenaires les sites destinés à accueillir les infrastructures à construire.	MDNAC
4	Le non-respect du nombre de personnes à affecter à l'usage de certaines infrastructures, l'absence de mécanismes alternatifs pour la fourniture en eau potable et pour l'assainissement ainsi que pour la lutte contre l'érosion des sites sont des indicateurs d'une insuffisance de l'appropriation des acquis du projet par la partie nationale.	Apporter un appui fort à la recherche des solutions alternatives aux problèmes qui surviennent à l'usage des ouvrages reçus mais également pour anticiper certaines conséquences des malfaçons.	MDNAC
5	La mauvaise qualité des constructions au camp Saio et à Nyamunyunyi est de nature à en réduire significativement la durée de vie et à mettre en péril la vie des bénéficiaires en cas de fortes intempéries et / ou de séisme.	Envisager des mesures en vue du renforcement de la viabilité des constructions réalisées et d'initier des travaux complémentaires importants pour la sécurité des personnes et le sauvetage des sites.	Gouvernement de la RDC OIM PNUD Pays – Bas

<i>N° d'ordre</i>	<i>Leçons apprises/ constats</i>	<i>Recommandations</i>	<i>Destinataires des recommandations</i>
6	Le partenariat pour l'impartition des activités du projet a été matérialisé à travers la signature de MOU entre le PNUD, l'UNOPS, l'OIM et la MONUSCO.	Le MOU étant un accord cadre (général), il conviendrait de l'accompagner d'un accord spécifique à travers une Lettre d'Accord (Letter Of Agreement)	PNUD
7	Certaines décisions prises en comité technique n'ont pas été mises en œuvre par les partenaires de réalisation et n'ont pas fait l'objet de suivi sur le terrain.	Améliorer la qualité du suivi ainsi que celle de la communication entre les ressources du bureau pays en charge du projet avec celles affectées sur le terrain et d'autres partenaires locaux à l'instar des CLD	PNUD OIM UNOPS
		Outre les dispositions du document de projet, élaborer les TDR du Comité technique et du Comité de pilotage en vue de clairement établir le mécanisme de décisions sur des sujets affectant la substance du projet.	PNUD MDNAC
8	L'absence d'une analyse des risques dans le document de projet a favorisé une équivoque dans la compréhension et l'interprétation des problèmes vécus au cours de la mise en œuvre du projet.	Élaborer dans le document de projet une analyse de risque, la mettre à jour régulièrement et la communiquer aux partenaires.	PNUD
9	La mauvaise qualité des constructions est due à un manque de rigueur dans la planification, une faiblesse dans l'élaboration du document de projet, dans la gestion, et le suivi de la mise en œuvre des activités du projet.	Il conviendrait d'élaborer le document de projet rigoureusement en conformité avec les normes du PNUD: Analyse des risques, CRR, Plan de travail et budget	PNUD Pays – Bas OIM UNOPS

<i>N° d'ordre</i>	<i>Leçons apprises/ constats</i>	<i>Recommandations</i>	<i>Destinataires des recommandations</i>
		Pour les travaux de cette envergure, avant approbation du projet, au cours de la Planification, soumettre les travaux aux Études d'Impact Environnemental et Social (EIES)	PNUD Pays – Bas OIM UNOPS
10	Les travaux réalisés en régie sont d'une très faible qualité. Ceci est essentiellement dû à l'insuffisance de mécanismes internes de contrôle et de surveillance des travaux chez les partenaires	Pendre des dispositions pour assurer un contrôle indépendant des travaux en désignant notamment un DPO attitré (Délégué à Pied d'œuvre)	PNUD
11	Les procédures et documents relatifs à la remise des ouvrages tels que formulés et réalisés induisent que ni le PNUD, ni la partie congolaise n'ont, de manière formelle sur le plan du droit, reçu les ouvrages.	Régulariser les procédures des remises des travaux au Maître d'Ouvrage.	Gouvernement de la RDC OIM PNUD UNOPS
		Mettre en place un cadre normatif de référence en vue d'assurer la crédibilité des documents de remise des travaux au bénéfice de toutes les parties prenantes.	Gouvernement de la RDC OIM PNUD UNOPS



ANNEXES

