

GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO (MDNAC)

DEPARTEMENT POUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL (DFID)

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD)

**EVALUATION INDEPENDANTE DU PROJET
« AMELIORATION DE LA SECURITE HUMAINE A TRAVERS LE
RENFORCEMENT DES BRIGADES INTEGREES A L'EST DE LA RDC »**

RAPPORT DE LA MISSION D'EVALUATION

Par

Gilles Marie-Paul Laheurte, HARMONIS International, Chef de mission
Mpoyi Bajikila Lukusa, HARMONIS International
Dieudonné Safari Diba, Consultant National

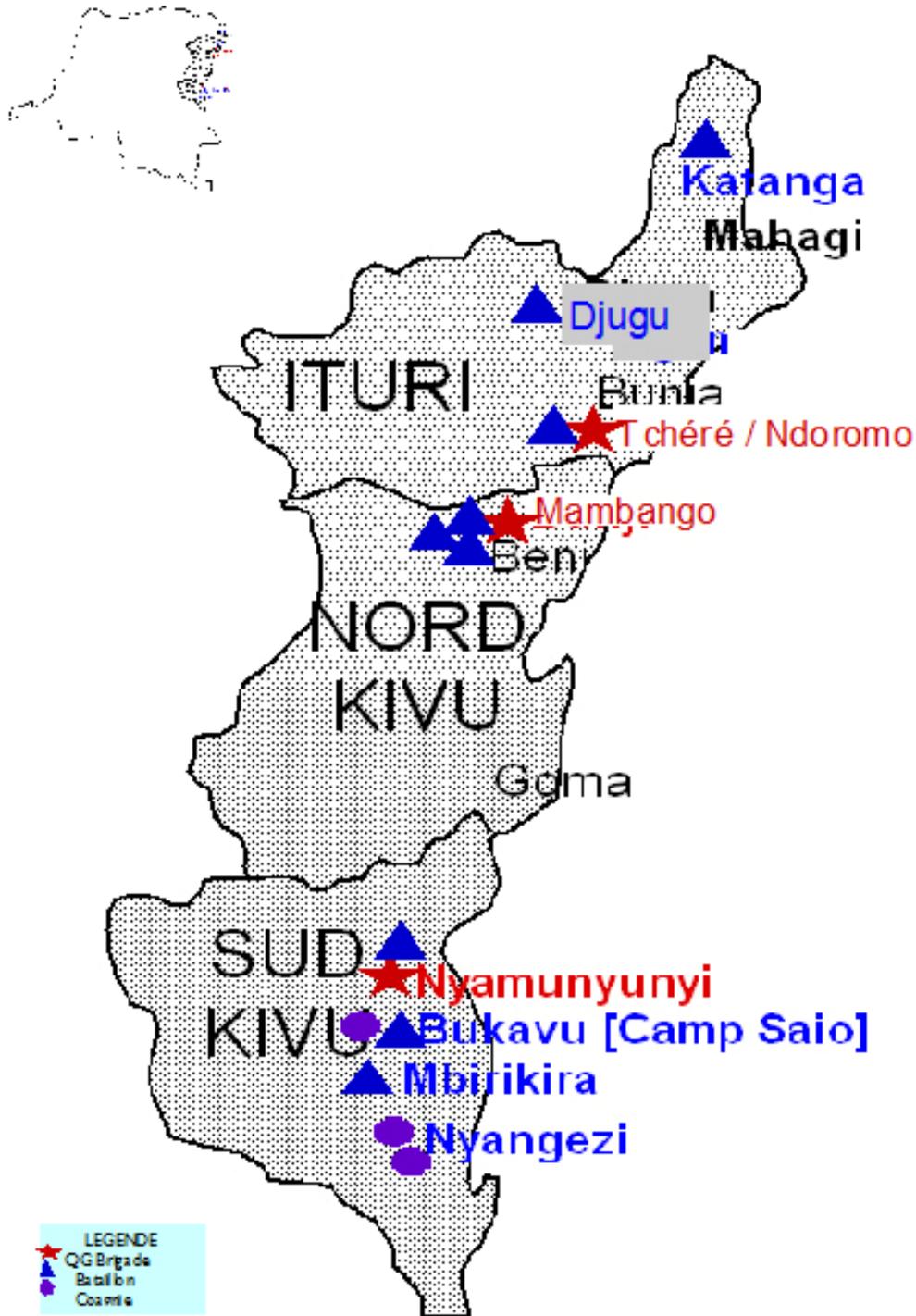
Juillet 2009

TABLE DES MATIERES

Table des matières	2
Carte du PPBR	3
Liste des acronymes et abréviations	4
Déroulement de la mission	6
Remerciements	7
Résumé de l'évaluation	
1. Historique	8
2. Le projet	8
3. But de l'évaluation	8
4. Conclusions de l'évaluation	8
5. Recommandations	9
6. Enseignements à tirer du point de vue des politiques d'action	10
7. Composition de la mission	11
English Executive summary Report	12
Rapport d'évaluation	
1. Introduction: Présentation factuelle / description du projet / but	15
2. Questions clés	16
3. Approche méthodologique	16
4. Constats de la mission:	18
4.1 Pertinence	18
4.2 Efficacité	19
4.3 Efficience	20
4.4 Durabilité	26
4.5 Aspects spécifiques liés aux infrastructures	27
4.6 Autres points critiques: partenariats, contribution nationale, autres mécanismes	31
5. Indications pour l'avenir	35
6. Points forts, points faibles, problèmes et opportunités constatés	36
7. Conclusions et recommandations	37

ANNEXES:	A-1
A. Termes de référence	A-2
B. Liste des personnes rencontrées	A-7
C. Programme / Calendrier de la mission	A-9
D. Tableaux et documents d'appui	A-13
Diaporama	A-38

CARTE DU PROJET



Source : rapports semestriels PPBR / GJS

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ACP	Advisory Committee on Procurement
ADECO	Les Amis de Développement Communautaire
ADSSE	Association pour le Développement Social et la Sauvegarde de l'Environnement
AFNAC	Association des Femmes pour la Nutrition à Assise Communautaire
ALPC	Armes Légères et Petits Calibres
APEC	Association pour la Protection de l'Enfance au Congo
ASID	Association de Soutien aux Initiatives Locales de Développement
ASOP	Action Sociale et d'Organisation Paysanne
CAF	Collectif des Associations Féminines
CAP	Comité d'Approbation des Projets (PNUD)
CAPEX	Centre d'appui pour la Promotion Economique et Sociale
CBR	Centre de Brassage et de Recyclage
CCOC	Comité de Coordination des Opérations Conjointes
CDS	Centre de Services du PNUD
CEFIDI	Conseil d'Etudes, Formations et Informations pour le Développement
CLD	Comité Local de Développement
CLAP	Comité Local d'Approbation des Projets
CLEP	Comité Local d'Evaluation des Projets
CLPD	Comité Local de Paix et de Développement
CNC-ALPC	Commission Nationale de Contrôle
COMREC	Community Recovery
CONADER	Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion
COSANDES	Compassion pour la Santé des Déshérités
CP	Comité de Pilotage
CPECO	Caisse pour la Promotion Economique du Congo
CTB	Coopération Technique Belge
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réinsertion
DFID	Department for International Development (Grande Bretagne)
DIC	Dialogue Inter Congolais
EDAP	Education et Association Programme
EMV	Equipe Médicale des Volontaires
EP	Ecole Primaire
EUSEC	European Union Security Commission
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
GJS	Gouvernance Judiciaire et Sécuritaire
HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre
IFPPD	Initiative des Femmes pour la Promotion, la Paix et le Développement
ITB	Invitation To Bid
KfW	Kreditanstalt fur Wiederaufbau
LNBTTP	Laboratoire National des Travaux Publics

LOA	Letter of Agreement
LTA	Long-Term Agreement (= contrat cadre)
MAAMS	Multi Actions d'Assistance aux Marginalisés et Sinistrés
MDNAC	Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo
MOU	Memorandum Of Understanding
MRR	Mécanisme de Réponse Rapide
MTP	Ministère des Travaux Publics
OIM	Office International des Migrations
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PNSIFA	Plan National Stratégique d'Intégration des Forces Armées
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPBR	Projet Post Brassage
PPSSP	Programme de Promotion des Soins de Santé Primaires
PRODOC	Document de projet
QIPS	Quick Impact Projects – Projets à Impact Rapide (MONUC)
RDC	République Démocratique du Congo
RFP	Request For Proposal
RFQ	Request For Quotation
REGIDESO	Régie des Eaux
RIMA	Réseau des Initiatives Locales de Développement à Mahagi
RPB	Royaume des Pays-Bas
SNEL	Service National d'Electricité
SNHR	Service National de l'Hydraulique Rurale
SPHR	Service Provincial de l'Hydraulique Rurale
UGAO	Union des Groupements Agricoles Organisés
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UGP	Unité de Gestion du Projet
UPC	Unité Post Conflit
USAID	United States Agency for International Development
USE	Unité de Suivi / Evaluation
VNU	Volontaire des Nations Unies

DEROULEMENT DE LA MISSION

1. Contexte et objectifs de la mission

La présente mission a eu lieu du 29 juin au 29 juillet 2009, et a été réalisée dans le cadre de l'évaluation indépendante dite '*à mi-parcours*' du projet « Amélioration de la Sécurité Humaine à travers le renforcement de Brigades Intégrées à l'est de la RDC ». Le projet, identifié en 2005 et dont l'accord de projet a été signé le 23 juin 2006 par le Gouvernement congolais (le MDNAC), l'Agence d'Exécution (le PNUD) et le bailleur de fonds (le Gouvernement britannique) devait durer 20 mois jusqu'à fin février 2008. Le budget initial fourni à 100% par la Coopération britannique était de 5 millions de Livres Sterling (\pm 9 350 035 USD).

Au cours de sa mise en oeuvre, le projet a fait l'objet d'une revue annuelle par DFID en février-mars 2008, et a éventuellement été prolongé jusqu'au 30 juin 2009 moyennant un apport supplémentaire de 1,49 million de Livres Sterling (\pm 2 910 748 USD) par le Bailleur. A la fin mai 2009, lors d'une réunion tripartite, il a été décidé de procéder à une évaluation du projet. Quelques semaines plus tard, il a été décidé de prolonger le projet jusqu'au 31 décembre 2009 sans aucune contribution additionnelle du Bailleur, afin de permettre la finition des activités principales actuellement encore en cours de réalisation.

Les objectifs immédiats du projet visaient principalement l'amélioration de la sécurité humaine en ciblant les besoins sécuritaires et sociaux liés à l'amélioration des conditions d'existence des militaires et de leurs dépendants au sein des communautés environnantes des camps, par l'entremise d'actions diverses complémentaires, principalement la construction et/ou réhabilitation des Etats major, infrastructures logistiques, sanitaires et de santé des brigades ciblées, la fourniture d'eau potable et d'équipements minimum aux familles pour leur bien-être familial, la contribution à la résolution des conflits par l'entremise de projets communautaires à effets de renforcer la cohabitation pacifique entre les militaires et leurs familles, avec les membres de la communauté de voisinage.

L'objectif de la présente évaluation est d'analyser les progrès réalisés et les difficultés qui entravent l'exécution des différentes composantes du projet et de faire des recommandations pratiques, immédiatement exécutables devant permettre au PPBR d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés et d'assurer la pérennité des acquis. Les propositions de sortie du projet au 31 décembre 2009 sont présentées en Annexes D8 et D9.

2. Déroulement de la mission

L'équipe de la mission était constituée de deux consultants internationaux de la société HARMONIS International, M. Gilles Marie-Paul Laheurte (Architecte / gestionnaire expert en passation de marchés / achats de biens et services selon les réglementations du PNUD) et M. Mpyoi Bajikila Lukusa (Ingénieur civil / de transports, expert en évaluation de projets de développement), augmentée pour la deuxième moitié de la mission (à partir de Bukavu seulement) d'un consultant national, M. Dieudonné Safari Diba (expert en pédagogie appliquée, spécialiste en questions humanitaires).

Le programme détaillé de la mission est présenté au paragraphe 3, Approche méthodologique (p.16).

3. Contraintes et limites

La principale contrainte a été celle du temps imparti pour la réalisation de la mission sur le terrain, compte tenu du fait d'une part (i) que le projet se déroule dans des zones géographiques distinctes éloignées l'une de l'autre, avec des équipes distinctes, dans des conditions de déplacements difficiles dépendant de la MONUC réduisant l'utilisation du temps net disponible, et d'autre part (ii) qu'il en est presque à sa fin, la clôture opérationnelle étant fixée à fin décembre 2009, ce qui implique une somme énorme d'information et de documents à prendre en compte et à

apprécier. Par ailleurs, certains documents essentiels demandés par la mission (notamment : plans masse de chaque site, tableaux en bâtons du déroulement calendrier prévisionnel et actuel / gestion de chaque contrat de construction, entre autres) ne lui ont été remis que partiellement.

Une autre contrainte importante a été les conditions de sécurité assez restrictives des trois provinces limitant la flexibilité de l'emploi du temps disponible à accorder aux inspections des sites et aux réunions sur le terrain avec tous les partenaires locaux concernés.

Enfin, compte tenu du processus d'évaluation sans qu'une étude de référence (Base Line) du PPBR ait été faite par le PNUD, il convient de préciser que les appréciations faites relatives à certains résultats obtenus et aux effets possibles sont dans l'ensemble plus de nature qualitative que quantitative. En effet, même si un cadre des « résultats attendus » décrivant les activités devant y aboutir avait été inclus en annexe au PRODOC (pages 15 à 17), aucune séquence chronologique de la mise en place logique des indicateurs d'achèvement n'y a été indiquée – avec dates précises, ordre prioritaire de leur réalisation, etc -- ce qui a laissé la porte grande ouverte à une séquence de réalisation allant à l'encontre des pré-conditions et exigences techniques et d'accueil des bénéficiaires sur les sites (résultant en l'installation prématurée des militaires et de leurs familles sur des sites sans adduction d'eau fonctionnelle, etc).

La fin du projet ayant été fixée de façon ferme au 31 décembre 2009 par le bailleur et les partenaires, les grands écarts constatés par la mission entre les prévisions établies en cours de projet et leurs dates réelles de réalisation, se conjuguant aux réductions budgétaires 2009 substantielles du PNUD / RCD, font de la sortie du projet un challenge de taille qui nécessite un encadrement musclé.

REMERCIEMENTS

L'équipe de consultants tient à remercier toutes les personnes rencontrées en RDC, aussi bien au niveau central de Kinshasa (Représentants du Gouvernement congolais, du PNUD, de la MONUC, des agences des Nations Unies, des bailleurs de fonds et du secteur privé) qu'au niveau des Provinces de l'Ituri, du Nord et Sud Kivu (le personnel du PPBR, les groupements locaux / CLDs, les points focaux des FARDC, les familles des militaires, organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux) qui ont généreusement contribué de leur temps et de leurs connaissances et opinions à la réalisation de la présente évaluation indépendante 'à mi-parcours' du PPBR « Amélioration de la Sécurité Humaine à travers le renforcement des Brigades Intégrées à l'est de la RDC ».

Les consultants tiennent à remercier plus particulièrement l'Associée en Suivi-Evaluation du PPBR, qui les a accompagné pour les visites de tous les chantiers et dans les nombreuses réunions qui y ont été tenues, ainsi que l'ensemble du personnel / membres des bureaux de terrain à Bunia, Beni et Bukavu qui les ont quotidiennement appuyés tout au long de leur séjour dans les zones d'intervention du projet.

RESUME DE L'EVALUATION

1. Historique

Le projet Post brassage a été lancé dans une phase post électorale marquée par la mise en place d'un gouvernement démocratiquement élu qui a mis un terme à un long processus de transition, précédé par des troubles ayant conduit à la destruction du tissu socio-économique et sécuritaire du pays.

L'un des objectifs du gouvernement, après la transition, consistait à doter le pays d'une armée structurée et disciplinée, capable d'assurer la défense de l'intégrité du territoire national après le brassage de différentes armées et milices. Cependant, devant l'état de délabrement des structures d'accueil des militaires brassés et compte tenu de la précarité de leurs conditions d'existence, il a été convenu de déployer tous les efforts possibles visant à améliorer ces conditions. C'est dans ce contexte que le projet post brassage s'exécute pour renforcer la sécurité humaine à travers un appui logistique et la réhabilitation des infrastructures à l'échelle de 3 brigades à l'est de la RDC.

2. Le projet

Le projet a pour but d'appuyer le Gouvernement congolais dans le cadre du renforcement de la capacité d'accueil des brigades de l'Est de la RDC et de l'amélioration des conditions d'existence des militaires et de leurs dépendants à l'échelle des 3 brigades intégrées (en Ituri, Nord Kivu et Sud Kivu).

Ses 6 objectifs spécifiques sont les suivants :

Objectif 1 : Construction et/ou réhabilitation des Etats major, des infrastructures logistiques, des sanitaires et dispensaires des Brigades ciblées ;

Objectif 2 : Dotation des militaires et de leurs dépendants en équipements minimum pour leur bien-être familial ;

Objectif 3 : Amélioration d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique ;

Objectif 4 : Renforcement des capacités des points focaux des bataillons respectifs en matière de gestion des stocks et de suivi des inventaires ;

Objectif 5 : Renforcement des capacités des cadres officiers et sous-officiers en matière de notions de base sur le Droit international, de Justice et de Règlement militaire, par le biais de séminaires ; et

Objectif 6 : Contribution à la résolution des conflits par l'entremise des projets communautaires à effets de renforcer la cohabitation pacifique entre les militaires, leurs dépendants et les membres de la communauté environnante.

3. But de l'évaluation

L'objectif de la présente évaluation est d'analyser les progrès réalisés et les difficultés qui entravent l'exécution des différentes composantes du projet et de faire des recommandations pratiques, immédiatement exécutables devant permettre au PPBR d'atteindre les objectifs qui lui avaient été assignés avant la fin décembre 2009 – date ferme de sa clôture opérationnelle -- et d'assurer dans toute la mesure du possible la pérennité des acquis.

4. Conclusions de l'évaluation

Le projet PPBR est un excellent projet d'une grande pertinence répondant bien aux préoccupations du gouvernement de la RDC en vue de contribuer à la résolution des grands problèmes ayant accablés l'économie et la sécurité congolaise durant la dernière décennie. Complexe et ambitieux, répondant initialement à une situation

d'urgence par le biais du Mécanisme de Réponse Rapide du PNUD (MRR), il nécessitait une collaboration attentive et un engagement soutenu de la part des 3 signataires/partenaires, donc une orchestration parfaite dans la séquence des interventions identifiées, afin d'une part, de tenir les délais originellement impartis (20 mois) et d'autre part de rester dans l'enveloppe budgétaire initiale du financement DFID (5 millions de livres Sterling).

Malheureusement, faute de directives claires dans le PRODOC -- à l'idéologie noble mais aux termes trop imprécis dans les modalités de détails de sa mise en œuvre -- l'ordre prioritaire technique de la mise en place des interventions des différentes composantes du projet n'a pas suivi de logique adéquate pour en assurer la réalisation dans les limites de temps et de budget, d'autant plus que le contexte d'urgence s'est en cours de route orienté plus vers un projet de développement. Les solutions appliquées à l'occasion de ce changement d'objectif, le PPBR se poursuivant -- selon l'organigramme d'avril 2009 (Annexe D1) -- comme un projet / volet géré par le programme Gouvernance Judiciaire et Sécuritaire (GJS) semblent avoir été apportées plus de façon ad hoc que planifiées avec soin et n'ont pas permis d'assurer le strict contrôle qui devait être exercé.

Par ailleurs, la lourdeur des procédures de passation de marché du PNUD (DAO, CAP, ACP) conjuguée à la lenteur de certaines décisions cruciales que devait prendre le MDNAC (notamment l'allocation de sites offrant les meilleures conditions géophysiques d'installation des militaires et de leurs familles, entre autres) qui n'a pas démontré un engagement vraiment sérieux dans la réalisation des sept camps militaires, ont grandement contribué au dérapage de la démarche de mise en place. La volonté politique du gouvernement semble avoir grandement fait défaut.

Que ce soit pour l'adduction d'eau ou les travaux de construction des bâtiments des camps (y compris les latrines et dispensaires) ou des projets communautaires (Ecole primaires, marchés, voie publique, centres de santé, etc), il ressort clairement que le secteur de la construction a connu une grave régression dans la qualité des travaux exécutés par les entreprises congolaises contractées, et fait ressortir un manque de professionnalisme technique préoccupant (voir la sélection de photos présentées en annexe D10). A cet égard, le fait qu'aucun des directeurs des entreprises contractées par le PNUD n'aient effectué une seule visite des chantiers durant toute la période contractuelle -- selon les informations fournies à la mission -- est édifiante.

Néanmoins, les objectifs de brassage des militaires avec les populations civiles avoisinantes des camps ont été atteints dans une grande mesure, comme l'ont démontré (i) le sérieux de l'engagement des Comités Locaux de Développement (CLD) dans le processus de réconciliation / cohabitation avec les FARDC et (ii) les projets communautaires réalisés par les ONGs contractées par le PNUD. C'est sur cet aspect de collaboration et de reprise d'une vie « normale » des familles congolaises éprouvées durant des années que le PPBR -- paradoxalement avec l'intervention et les actions de suivi de l'USE qui aurait du être une entité indépendante du projet pour en assurer l'évaluation technique et financière réellement objective -- qui a à ce stade véritablement succédé et fait la différence dans le processus.

5. Recommandations de l'évaluation

Il est clair que dans l'immédiat, il faut parer au plus pressé, vu la clôture du projet fixée au 31 décembre 2009. Pour la période restante de 5 mois seulement, nombres d'activités restent à compléter, avec de plus un budget TRAC maintenant sévèrement réduit. Il s'agit donc de ne pas trop embrasser, mais de concentrer plutôt les efforts sur quelques ouvrages et actions clés : voir le programme de sortie prévisionnel utilisant le solde des fonds disponibles, avec suggestions complémentaires formulées par la mission, présenté sous forme de tableau en Annexe D7 :

- Procéder d'urgence à l'adduction d'eau sur les 3 sites de l'Ituri, condition critique d'accueil des familles de militaires, la participation / contribution du SNHR et/ou de sa représentation locale (SPHR) étant impérative ;
- Procéder à la construction de latrines et douches supplémentaires, adductions et fourniture d'eau aux dispensaires, dans la mesure où le temps, et le solde des fonds DFID et des fonds « recyclés » le permettent ;

- Règlement rapide des arriérés / paiements en attente dus aux entreprises et aux ONG sous-traitées par le PNUD (notamment les ONGs et GETRACO à Katanga / Djugu en Ituri, les ONGs à Beni et à Bukavu, entre autres);
- Distribution aux bénéficiaires des kits de médicaments, literie, de cuisine et intrants agricoles – toutefois en vérifiant au préalable la validité de cet achat / fourniture aux familles des militaires, action louable et pertinente formulée en 2007, mais qui pourrait ne plus intéresser les familles -- pour améliorer l'impact du projet ;
- Etudier les possibilités réelles de remplacer les pompes nécessitant un générateur -- qui ne fonctionnent pas faute de carburant qu'auraient du fournir (et que devront fournir de façon continue) les FARDC – par des pompes manuelles ; dans le cas où cette option « écologique » ne s'avérerait pas vraiment réalisable, rappeler au MDNAC / au plus haut niveau sa part de responsabilité d'en assurer la pérennité des opérations ;
- Strict suivi du budget alloué aux projets de relèvement communautaire et de la finition des écoles, dispensaires, marchés, mobilier scolaire, etc / et des décaissements connexes dans les délais de sortie du projet ;

Dans un deuxième temps, en vue de l'après-projet,

- Recherche de mobilisation des ressources nécessaires pour la mise en œuvre de projets d'ouverture de foyers sociaux à Bunia, Beni et Bukavu afin de consolider la cohabitation pacifique entre FARDC et communautés. Cette activité est à planifier / préparer par le PPBR, profitant des bons rapports communautaires existants ;
- Renforcement des capacités des structures locales de développement en vue de la relève du projet et de la pérennisation de ses acquis. Il est entendu que ce renforcement se fait actuellement de façon continue par les experts sur le terrain, par leurs échanges avec les CLDS et avec le bureau NIM DIM (qui a pour vocation de renforcer les capacités des partenaires), mais il est crucial que ce renforcement continue après la clôture du PPBR ;
- Recours à l'expertise de l'administration congolaise et des services spécialisés des ministères concernés, plus particulièrement le SNHR (et les SPHR au niveau provincial) pour le forage des puits et autres types d'adduction d'eau potable, gardant à l'esprit que la gestion des systèmes installés leur incombera dans l'après projet.

Pour l'après-projet, dans un troisième temps ;

- Poursuite et renforcement de la dynamique de l'approche participative avec les CLDs, CLAPS au niveau provincial (particulièrement important dans le cadre du processus inévitable de décentralisation en RDC) pour améliorer l'efficacité, l'efficience et la durabilité des acquis du PPBR ;
- Requalification des interventions du PNUD dans le domaine de la réforme du secteur sécuritaire, surtout en ce qui concerne les travaux de construction d'infrastructures ;
- Plaidoyer du PNUD auprès des autres partenaires pour la poursuite de projets communautaires au-delà du 31 décembre 2009, date de clôture opérationnelle du PPBR ;
- Evaluation tripartite (Grande Bretagne / RDC / PNUD) pour réitérer au Gouvernement congolais les attentes des autres partenaires par rapport à sa contribution de contrepartie ;
- Plaidoyer auprès du MDNAC pour effectivement prendre la relève du projet réalisé à son bénéfice ;
- Attirer l'attention des bailleurs de fonds sur la faiblesse du secteur de la construction et de l'encadrement technique, et sur les besoins d'apporter un appui dans le secteur de l'éducation technique (révision des curricula, définition de programmes de formation, etc, qui restent maintenant à formuler).

6. Enseignements à tirer du point de vue des politiques d'action

Les nombreuses difficultés rencontrées au cours du PPBR sont une bonne leçon aux partenaires institutionnels que la préparation d'un accord de projet se doit d'aller plus en détails dans les modalités de mise en œuvre. De toute évidence, aucun des 3 partenaires n'avait suffisamment su apprécier l'ampleur de la tâche, une analyse en profondeur des risques n'ayant pas été faite lors de la formulation du projet.

Par ailleurs, il ressort des faits constatés que, sans véritable engagement et volonté politique du ministère de tutelle (MDNAC), bénéficiaire du financement DfID, il n'est pas réaliste de penser pouvoir atteindre les résultats et objectifs d'un projet complexe et ambitieux, surtout de cette nature.

La synergie des efforts envers un but commun doit être poursuivie, aussi bien pour consolider les diverses sources de financement que pour les efforts de cohabitation pacifique.

Enfin, au niveau interne du PNUD, il ressort que les procédures en vigueur relatives aux achats de biens et services sont un handicap à la rapidité de la mise en oeuvre des projets, et il serait judicieux de revoir une fois encore comment ces procédures peuvent être rendues plus efficaces. A cet égard, il semblerait que les conclusions et recommandations de la mission PSO / BOM du siège -- conduite en octobre 2008 -- n'auraient apparemment pas été partagées avec / ou bien comprises par les équipes du Programme GJS et du projet PPBR. La mission considère que la concertation au jour le jour entre le CDS -- qui doit être au service inconditionnel des besoins urgents des projets -- et les programmes / projets nécessitant son appui rapide et efficace doit rester un *modus operandi* de routine et de coopération soutenue.

7. Composition de l'équipe

L'équipe de la mission était constituée de deux consultants internationaux de la société HARMONIS International, Development Management Consultants, M. Gilles Marie-Paul Laheurte (Architecte / urbaniste, gestionnaire expert en passation de marchés / achats de biens et services selon les réglementations du PNUD) et M. Mpoyi Bajikila Lukusa (Ingénieur civil / de transports, expert en évaluation de projets de développement), augmentée pour la deuxième moitié de la mission (à partir de Bukavu seulement) d'un consultant national, M. Dieudonné Safari Diba (expert en pédagogie appliquée, spécialiste en questions humanitaires).

SUMMARY EVALUATION REPORT

1. Background

The Post Brassage Project (PPBR) was launched in a post-election phase marked by the establishment of a democratically elected government which put an end to a long process of transition, preceded by unrest that led to the destruction of the socio-economic fabric and security in the country.

One of the government's objectives, after the transition, was to give the country a structured and disciplined army, capable of defending the integrity of national territory after mixing various armies with militias. However, given the poor state of facilities for the mixed soldiers, and given their difficult living conditions, it was agreed to make every possible effort to improve their conditions. In this context, the project was implemented through logistical support and infrastructure rehabilitation for 3 brigades in eastern DRC.

2. The Project

The project aims to support the Congolese Government in the framework of strengthening the capacity of brigades in eastern DRC and improve living conditions for military personnel and their dependents in 3 integrated brigades in Ituri, North Kivu and South Kivu.

Its six specific objectives are:

Objective 1: Construction and / or rehabilitation of Command Operations Headquarters, infrastructure logistics, and health clinics in the 3 targeted Brigades;

Objective 2: Provision for military personnel and their dependents of minimum equipment for their well-being;

Objective 3: Improved access to drinking water and electricity;

Objective 4: Capacity Building of the respective battalions' focal points in the field of inventory management and inventory tracking;

Goal 5: Capacity building of executive officers and s/officers in the field of international law, justice and military code of conduct, through seminars;

Goal 6: Contribution to the resolution of conflicts through community projects to enhance the effects of peaceful coexistence between the military, their dependents and members of the community.

3. Purpose of the Evaluation

The objective of this evaluation is to analyze the progress and difficulties impeding the implementation of the various components of the project and make recommendations for immediate implementation to assist the PPBR in achieving the project's objectives before the end of December 2009 – now a firm date for its operational closure - and to ensure as much as possible the sustainability of its already reached goals.

4. Conclusions of the Evaluation

The PPBR is an excellent project of great relevance responsive to the concerns of the DRC government to help solve major problems that have burdened the Congolese economy and security during the last decade. Complex and ambitious, it initially responded to an emergency situation through UNDP's Rapid Response Mechanism (MRR). It required careful collaboration and sustained commitment on the part of the 3 signatories / partners, hence a perfect

orchestration in the sequence of interventions identified, first to keep the originally allotted time (20 months) and second to remain within the initial DFID's funding of some 5 million pounds Sterling.

Unfortunately, lack of clear guidelines in the PRODOC – which had a noble vision but was way unclear in terms of its detailed program implementation – did not specify the priority order of the interventions of the several project components. Implementation did not follow a proper logical sequence to ensure completion within time and budget, particularly since the initial emergency nature of the project was later oriented more towards a development project. The operations resulting from this change of development objective were then conducted as part of the Judicial Governance and Security (GJS) program, and appear to have been launched more on an hoc basis than with careful planning. This process did not facilitate the strict control that should have been exercised.

Moreover, cumbersome procurement procedures of UNDP (CAD, CAP, ACP) combined with the slowness of some crucial decisions that MDNAC should have taken -- including the allocation of sites offering the best geophysical conditions of the military installation and their families, among others) but has not really shown a serious commitment in the implementation of the seven military camps -- have greatly contributed to the delayed implementation process. There appears to be no real political interest on the part of MNDAC to complete the camps of the PPBR.

Whether for water supply or construction of the camps buildings (including latrines and health centers) or community projects (primary schools, markets, public roads, health centers, etc.), it is clear that the construction sector shows a severe decline in the quality of construction works which is symptomatic of a lack of professional technical concern.

Nevertheless, the project's objectives of mixing the military with civilian populations near the camps sites were met to a large extent, as demonstrated by (i) the seriousness of the CLD's commitment in the reconciliation and cohabitation process with FARDC and (ii) the community projects built by NGOs contracted by UNDP. This aspect of cooperation between military and civilian society where Congolese families begin to resume a "normal" life after so many years of hardship is where the PPBR has been most successful.

5. Recommendations

The priority at this time should be given to all urgent matters that need to be completed, given the project's operational closure on 31 December 2009. Over the remaining 5 months, a number of projects remain to be completed with the balance of available funds and a severely reduced TRAC budget. It is therefore important to assess what can reasonably be completed, and focus efforts on key works and actions. See Annex 7 for the proposed "exit plan" using the balance of available / unspent project funds:

- Urgently proceed with providing water supply to the 3 sites in Ituri, a critical infrastructure for the families of the military
- Proceed with the construction of additional latrines and showers, and piped water supply to clinics ;
- Settlement of outstanding / pending payments due to contractors and NGOs subcontracted by UNDP;
- Distribution to the beneficiaries of drug kits, bedding, cooking and agricultural inputs – keeping in mind it is necessary to verify that this action is still relevant as its identification was made back in 2007 – in order to improve the project's impact;
- Assess the real possibilities of replacing the pumps requiring a generator – some of which are currently not working due to lack of fuel supposed to be provided by FARDC - by hand pumps; if not "ecologically" feasible, remind the Ministry of its responsibilities to include such recurrent fuel costs in its annual budget;
- Assess what actions can reasonably be completed before the project's closure in terms of community rehabilitation projects and, if any action is deemed positive, increase the budget allocated for such operations accordingly;

In a second step, for post-project consideration:

- Mobilization of resources for the implementation of community projects such as social homes in Bunia, Beni and Bukavu to strengthen peaceful coexistence FARDC / local communities;
- Capacity building of local administrations to ensure the sustainability of the PPBR's achievements;
- Use the local administration's expertise and services, especially SNHR (SPHR at the provincial level) for drilling wells and providing drinking water, keeping in mind that they will be empowered to manage these systems after the project is completed.

In a third step ;

- Revitalization of the participatory approach to improve the effectiveness, efficiency and sustainability of PPBR activities and results;
- Requalification of UNDP interventions in the field of security sector reform, especially as regards the construction of infrastructures;
- Advocacy of UNDP with other partners for the take-over of projects beyond 31 December 2009;
- Continue the capacity building at local level to strengthen the PPBR's achievements;
- Hold a Tripartite Review (United Kingdom / DCR / UNDP) to reaffirm the international community's expectation of the Congolese Government's contribution;
- Lobby MDNAC to effectively take over the project to its benefit
- Lobby the donor community to eventually allocate / grant funds for the revamping of technical education in DRC.

6. Lessons learned

The many difficulties encountered during the PPBR are a good lesson to the institutional partners: it demonstrated that the preparation of a project agreement should go in details in its implementation modalities. Obviously, none of the partners (DFID, UNDP and MDNAC) had fully understood the magnitude of the task, as no in-depth risk analysis had been made during project formulation.

Furthermore, it should come as no surprise that, without real commitment and political will on the part of the MDNAC, principal beneficiary of Dfid's funding, it is unrealistic to think that project objectives can be reached, especially in a project of this nature.

The synergy of efforts towards a common goal should be pursued, both to consolidate the various sources of funding and to contribute to the efforts of peaceful cohabitation.

Finally, it is clear that UNDP's overly rigid internal procedures on procurement of goods and services are a handicap to the rapid implementation of projects, and it would be a good exercise to consider how these procedures can be made more effective.

7. Composition of the evaluation

The mission comprised two international consultants of the company HARMONY International Development Management Consultants, Gilles Marie-Paul Laheurte (Architect / Planner, manager and expert in UNDP procurement rules and regulations) and Mr. Mpoyi Lukusa Bajikila (civil / transport engineer / expert in evaluation of development projects), augmented for the second half of the mission (from Bukavu on) of a national consultant, Mr. Dieudonné Safari Diba (expert in applied pedagogy, specialist on humanitarian issues).

RAPPORT D'ÉVALUATION

Introduction

I. Présentation factuelle / description du projet / but

La signature de l'accord global et inclusif, le 17 décembre 2002 à Sun City, a marqué la réunification de la République Démocratique du Congo après sa partition de facto, consécutive à plus de quatre ans de guerre civile.

Dès lors, la République Démocratique du Congo s'est trouvée devant de nouveaux défis à relever tels que l'organisation d'une période de transition de 36 mois au maximum et des élections libres, démocratiques et transparentes ; la réforme du secteur sécuritaire par la formation d'une armée républicaine, restructurée et disciplinée ; la consolidation du processus de pacification et de réconciliation nationale, la reconstruction du Pays...

En ce qui concerne le secteur sécuritaire, le programme du Gouvernement a prévu la mise sur pied d'une armée de 125.000 hommes des troupes avec la formation, dans l'immédiat, de 18 brigades intégrées. Le déploiement progressif de ces brigades sur le territoire national suppose la mise à disposition des infrastructures adéquates d'accueil pour garantir aux militaires et à leurs dépendants un environnement acceptable de vie et de travail. Globalement, les infrastructures existantes ne répondent pas à ces conditions. Elles sont insuffisantes, vétustes et délabrées. Il y a impérieuse nécessité de les réhabiliter ou d'en construire d'autres.

C'est dans cette perspective que le Gouvernement britannique, à travers son Département pour le Développement International (DFID), a apporté son appui à la République Démocratique du Congo pour renforcer les capacités des infrastructures d'accueil de 3 brigades intégrées à déployer dans les zones sensibles de l'Est, à savoir l'Ituri (Bunia), le Nord-Kivu (Beni) et le Sud-Kivu (Bukavu). 10.500 militaires et 30.000 dépendants sont des bénéficiaires potentiels de ce projet. L'accord du projet « Amélioration de la Sécurité humaine à travers le Renforcement de Brigades Intégrées à l'Est de la RDC » appelé communément Projet Post Brassage (PPBR) a été signé le 23 juin 2006 entre la Grande Bretagne, le PNUD et le Gouvernement Congolais. Le PNUD en était l'Agence d'Exécution à travers son Mécanisme de Réponse Rapide (MRR) devenu plus tard l'une des composantes de l'Unité Gouvernance du PNUD, Gouvernance Judiciaire et Sécuritaire (GJS). Prévu pour une durée de 20 mois, il devait se terminer le 29 février 2008.

Le financement des activités du projet a été fourni par le Gouvernement de du Royaume Uni de la Grande Bretagne et de l'Irlande du Nord à travers son Département de Développement International (DFID). Le montant de financement initial, à la signature du document de projet, était de 5 millions de livre sterling équivalent à environ 9.350.043 USD. Compte tenu du changement d'objectifs en cours d'exécution du projet, notamment la nécessité de fournir des logements semi-durables / durables aux militaires et leurs familles (logements provisoires initialement fournis par des tentes), un avenant à l'accord du projet a été signé en mars 2008.

DfID a ainsi apporté une contribution complémentaire de 1,490 million de livres sterling (équivalent 2.910.178 USD) résultant en un montant total de 6,490 millions de livres sterling (équivalent à 12.260.221 USD). La fin du projet a ainsi été reculée au 31 août 2008, puis au 30 juin 2009 et encore au 31 décembre 2009 afin de permettre le parachèvement des activités inachevées. Le PNUD a financé l'assistance technique (près de 2.000.000 USD) et a également contribué au budget opérationnel du projet (954.694 USD).

Les activités proprement dites du projet ont démarré en janvier 2007. Elles comportent deux grands volets : la construction ou la réhabilitation des infrastructures militaires et la mise en œuvre des projets communautaires. Ces projets servent de passerelle entre l'urgence et le développement. Ils sont sélectionnés et exécutés dans un climat de dialogue participatif entre l'armée et la société civile.

Il est prévu des mécanismes de coordination, suivi et évaluation du projet post-brassage. Il existe une unité interne de suivi et évaluation (USE), chargée de suivre tous les projets du Programme GJS, dont le PPBR. Celle-ci effectue des missions régulières sur le terrain et dépose régulièrement des rapports d'activités et évaluations à sa hiérarchie. Toutefois, à la demande du PNUD et conformément au document du projet, une mission indépendante d'évaluation a été mise à contribution. L'objectif de la présente mission d'évaluation est de faire le bilan des résultats obtenus, de tirer des leçons et conclusions et de faire des recommandations pragmatiques en vue des réajustements nécessaires avant la fin du projet, prévue en décembre 2009.

2. Questions clés

L'évaluation répond aux principales préoccupations liées à l'existence du projet. Elles portent globalement sur les aspects ci-après :

- Niveau d'atteinte des objectifs fixés ;
- Synergie avec d'autres activités menées dans le secteur ciblé par le projet ;
- Organisation de la mise en œuvre et perception du projet par les bénéficiaires ;
- Résultats obtenus à mi-parcours, leçons apprises, conclusions et recommandations ;
- Stratégies utilisées, leur pertinence et efficacité ;
- Approche et stratégies de coopération.
- Prise en compte des spécificités des hommes et des femmes.
- Inventaire des infrastructures construites ou réhabilitées, les procédures contractuelles des marchés, degré de leur réalisation ; problèmes et contraintes rencontrés ;
- Indications pour l'avenir.

3. Approche méthodologique

L'évaluation a été organisée en trois étapes.

Etape1 : A son arrivée en RDC, un briefing succinct a eu lieu au bureau du PNUD / Kinshasa le 29 juin en présence de Cheikh Ndiaye Coordonnateur du GJS, de M. Keita Karounga, Team Leader / Senior Governance Advisor, Mme. Judith TULUKA Suminwa, Spécialiste de programme gouvernance, et M. Nadir Ait Si Selmi, Chargé des Opérations Post-brassage.

La mission a par la suite rencontré le Directeur Pays / PNUD, puis le Responsable du Cabinet du Ministre du MDNAC, auquel il a été demandé de détacher un représentant du ministère pour participer aux travaux d'évaluation de la mission. Cette demande n'a pas abouti. Au cours de cette 1^{ère} étape au niveau de la capitale, la mission a étudié les documents qui lui ont été remis par le projet PPBR et par le programme gouvernance, a eu des entretiens avec le personnel du PNUD (PPBR, Centre de Services, Gouvernance Judiciaire et Sécuritaire), et avec les partenaires nationaux du MDNAC et internationaux du Bailleur de Fonds DFID ainsi que de la coopération hollandaise.

Etape 2 : l'équipe de la mission s'est alors déplacée dans l'Est du pays pour rencontrer les principaux partenaires locaux (FARDC et familles, CLDs, ONGs, Entreprises de construction, personnel enseignant et de santé) et procéder à l'inspection des 7 sites d'interventions du projet,

en Ituri : à Bunia, Djugu et Katanga (respectivement à 68km et 200 km au nord de Bunia), les trois camps militaires et les projets communautaires de chaque localité ;

au Nord Kivu : à Beni, le camp de Mambango et les communautés civiles avoisinantes

au Sud Kivu : à Bukavu, le camp militaire de Saio et le projet communautaire urbain de quartier, le camp militaire de Nyangezi et ses projets communautaires d'appui, et enfin le camp de Nyamunyuni et ses activités communautaires connexes.

Sur le terrain, la mission a réalisé les activités suivantes (présentées dans des rapports hebdomadaires soumis au DP/PNUD) :

- Réunions de travail avec les membres des trois cellules du projet ;
- Visite des sites militaires et communautés voisines appuyées dans le cadre du PPBR ;
- Discussions avec les points focaux des FARDC, de familles de militaires, avec les CLDs et ONGs en tant qu'acteurs directement concernés, avec le personnel médical des dispensaires et du personnel enseignant des EPs construites par le projet, ainsi que des représentants des entreprises de construction contractées par le CdS du PNUD/Kinshasa pour le compte du PPBR ;
- Consultation de la documentation spécifique aux trois cellules du projet.

Etape 3 : de retour à Kinshasa, la mission a complété les rencontres auprès des partenaires et autres parties concernées par le PPBR (DFID, Ministère des Travaux Publics, Service de l'Hydraulique rurale, directeurs respectifs des entreprises de construction) afin de vérifier d'une part quelques dernières informations et d'autre part de leur faire part des principales constatations de la mission de même que quelques suggestions de recommandations envisagées par l'équipe d'évaluation. Enfin, un debriefing a été fait à Kinshasa au PNUD le lundi 27 juillet au bénéfice des différents responsables du PNUD et de ses programmes concernés, de même qu'au bailleur DFID.

3.1 Processus d'évaluation

Cette évaluation en fin de parcours du projet post brassage s'articule autour de quatre fonctions principales, non nécessairement séquentielles. Il s'agit de la triangulation (i) des questions d'évaluation mentionnées dans les termes de référence et découlant de la revue des documents pertinents, (ii) de la collecte et revue de données quantitatives et qualitatives, de divers documents, des échanges avec les parties prenantes et groupes cibles, de l'appréciation des procédures d'exécution et d'inspection physique des infrastructures, l'appréciation du processus de sélection et d'approbation des projets communautaires, etc., (iii) de l'analyse, du jugement de la perception de la mission.

Ainsi, cette triangulation permet à la mission d'évaluation de dégager une synthèse, de présenter des enseignements, des indications sur la clôture du projet et l'utilisation des fonds restants, de formuler des conclusions et des recommandations.

3.2 Critères d'évaluation

Les cinq critères traditionnels d'évaluation : pertinence, efficacité, efficience, durabilité et impact, ont été pris en compte en y ajoutant 2 critères spécifiques à savoir (i) les aspects spécifiques liés aux infrastructures, requis par le PNUD et (ii) les autres points critiques jugés pertinents par la mission ou qui n'entrent pas complètement dans les autres critères.

3.3 Méthode de collecte d'informations nécessaires

En vue de répondre aux questions d'évaluation, la mission a rassemblé les informations qui étaient déjà disponibles (données secondaires) et a mis en œuvre des outils de collecte en vue d'obtenir des informations nouvelles (données primaires).

Les données d'enquête (primaires) ont été collectées à l'aide d'outils tels que : entretiens, focus groups (comme les CLDs, les militaires et leurs familles, les ONGs et les entreprises, les équipes du projet sur les sites), visites de terrain et observations directes, etc.

3.4 Indicateurs

Les indicateurs mentionnés dans le Cadre des résultats du projet de document ont été, mutatis mutandi, utilisés dans l'appréciation des résultats et des impacts du programme.

4. Constats de la mission

4.1 Pertinence

Le projet post-brassage est pertinent dans tous ses aspects. Il touche à la sécurité, une question clé de la vie nationale. Il vise plus particulièrement l'amélioration des conditions de travail et de vie pour 3 brigades intégrées, soit 9 bataillons.

Le projet ne se limite pas à la construction ou réhabilitation des infrastructures d'accueil pour les militaires, mais prend aussi en compte les besoins essentiels de leurs dépendants et des populations locales, notamment l'eau, l'énergie, la santé, l'éducation, les voies d'accès... De plus, il vise à améliorer les relations et à créer la cohésion sociale entre l'armée et la société civile.

Grâce à l'assistance technique du PNUD, des structures de mise en œuvre du projet sont instituées à différents niveaux : Comité de pilotage (CP), Unité de gestion (UGP) de la GJS, Centre de Service (CDS), Unité de suivi et évaluation, Comité local de développement (CLD), Comité local d'approbation des projets (CLAP), Comité local d'examen des projets (CLEP) du PNUD pour tous ses projets, points focaux de l'armée...

Le projet post-brassage offre une opportunité au Gouvernement et à l'armée congolaise d'expérimenter la coopération multilatérale avec des partenaires diversifiés : DFID, PNUD, MONUC, ... L'intérêt des autres partenaires (Union européenne, Pays-Bas, OIM...) à participer au projet en rajoute à sa pertinence.

4.1.1 Constat et analyse

GOUVERNEMENT

A son crédit, le projet Post Brassage voulait répondre à la contrainte majeure identifiée lors de la première étape de brassage et de recyclage rencontrée par le gouvernement. Le problème était qu'un « déploiement des brigades intégrées se déroule sans que les moyens matériels pour son aboutissement (lieux d'hébergement, installations sanitaires, prise en compte des dépendants, paiement de la solde, etc.) ne soient mis en œuvre ». Afin d'éviter « des risques de dérive », il avait été jugé que, de prime abord, il était indispensable que les sites de déploiement soient en état de recevoir les militaires et leurs familles, qu'ils disposent d'infrastructures nécessaires et aient un accès services sociaux de base tels que l'eau, la santé et l'éducation pour les enfants. Par ailleurs, il était également nécessaire qu'une alternative soit offerte aux épouses d'obtenir des revenus par d'autres activités.

La visite des lieux de déploiement des brigades brassées, par la mission, dans les trois sites du District de l'Ituri, en province orientale, dans les provinces du Nord Kivu et du Sud Kivu fait ressortir que les volets du projet à savoir (i) la construction des infrastructures and (ii) le relèvement communautaire répondent à des besoins réels et bien identifiés.

Par ailleurs, le Plan de la Réforme de l'Armée, toujours en cours d'approbation, reconnaît la nécessité de « la reconstruction des infrastructures militaires et civiles. » En effet, dans son diagnostic de la situation actuelle de

l'Armée, le Plan de la Réforme de l'Armée mentionne que «les unités n'ont pas de garnisons attirées où leurs familles peuvent les attendre en toute sécurité, sans peur d'être déguerpies, jusqu'à la fin de leur mission. C'est ainsi qu'elles suivent leurs Chefs de familles jusqu'au front ».

L'un des quatre objectifs globaux est de « garantir le bien-être des éléments des FARDC et de leurs dépendants », et l'un des objectifs est de « construire des cantonnements en dur dans les sites d'implantation des unités. »

DFID, Royaume Uni

Le Plan Pays (Country Plan) du Département de la Coopération Internationale (DFID) du Royaume Uni (RU) indique la nécessité de rendre compte et d'être responsable du secteur de sécurité (Justice, Police et Armée) et la réforme de la Police comme l'une de six (6) premières priorités de son programme de coopération avec la RDC. Par ailleurs, le relèvement communautaire est un des axes secondaires de financement de DFID.

Les résultats attendus des activités de relèvement communautaire sont : (i) une amélioration de la stabilité à travers une planification et une reconstruction communautaire dans les zones affectées par la guerre dans l'Est de la RDC et (ii) environ 1,7 million de personnes bénéficiant d'une amélioration de la cohésion sociale, de gouvernance locale et des conditions de vie dans environ 1400 villages dans les zones à haut risque à l'horizon Avril 2010.

PNUD

Le PNUD, ainsi que d'autres agences du système des Nations Unies et la MONUC, a soutenu et accompagné la RDC et ses gouvernements dans les phases successives de crise et post-crise que le pays a connu ces dernières années. Ce projet s'inscrivait, dans la lettre et son esprit, dans le cadre de soutenir le pays et le gouvernement de transition durant la période de transition, post crise, de retour de la paix et de réconciliation, dont l'un des produits était le brassage de l'Armée avant de revenir au développement.

4.1.2 Conclusions et recommandations partielles

Le projet Post Brassage est pertinent vis-à-vis des besoins et politiques de la RDC et des cadres de coopération du PNUD et DFID avec la RDC. Les produits du projet, respectivement la mise en place des infrastructures d'accueil de base au profit de 3 brigades constituées de 9 bataillons dans les zones sensibles de l'Est particulièrement de Bunia, Beni et Bukavu, restent d'actualité aujourd'hui.

Toutefois, malgré l'acuité des besoins sur le terrain et le caractère précaire de la vie des unités brassées sur terrain, donc de la pertinence du projet, le leadership de la partie nationale, du Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants (MDNAC) n'est pas vraiment ressenti, comme l'indique le constat présenté dans ce rapport.

4.2 Efficacité

4.2.1 Constat et analyse

PROGRES REALISES :

L'analyse des documents fournis à la mission et du constat fait sur le terrain fait ressortir qu'il est relativement difficile de mesurer l'atteinte des objectifs visés par le projet dans la mesure où, tels qu'ils sont formulés dans le PRODOC, ils ne sont pas suffisamment circonscrits en termes quantitatifs dans le temps initial imparti de 20 mois calendaires, vu qu'aucun plan de travail détaillé de mise en œuvre n'avait été établi. Par contre, comme il a pu être constaté sur le terrain, leur appréciation qualitative est plus aisée. Néanmoins, par rapport au calendrier d'exécution des travaux respectifs à chaque contrat (d'entreprise ou d'ONG), force est de constater que le pourcentage de réalisation et / ou

d'avancement des travaux ne démontre pas une grande efficacité 36 mois après le démarrage du projet, 16 mois de plus qu'originellement prévu (voir tableaux en Annexes D5 et D6).

Performance générale : il se dégage de l'ensemble des constats réalisés par la mission d'évaluation sur le terrain que le PPBR ait été dans la bonne direction au niveau de l'atteinte des 6 objectifs du projet. Toutefois, les informations reçues par la mission font ressortir le fait que – la signature du PRODOC ayant eu lieu en juin 2006 – l'arrivée en poste du premier expert / staff du PPBR en janvier 2007 seulement (cf tableau présenté en annexe D7) représente un délai considérable de 7 mois par rapport à une durée de 20 mois, soit plus de 33% du temps total prévu pour obtenir les résultats attendus. De toute évidence, sur la base de ces données et chiffres incontournables, le Mécanisme de Réponse Rapide (MRR) du PNUD ne s'avère pas avoir été d'une grande efficacité.

Les opportunités et contraintes institutionnelles – manque d'engagement véritablement sérieux du MDNAC, pas de plan stratégique, irrégularité dans la tenue des réunions du Comité de Pilotage (CP), incapacité de résoudre les difficultés foncières qui se sont présentées - et de terrain en ont toutefois grandement affecté la mise en oeuvre... Compte tenu des lenteurs administratives notoires constatées du MDNAC en ce qui concerne notamment l'attribution des terrains, ou la fourniture de la liste des participants aux séances de formation prévues au PRODOC, celles-ci ont grandement affecté la réalisation des produits attendus dans les délais impartis.

4.2.2 Conclusions et recommandations partielles

De façon générale, malgré un manque d'efficacité évidente, on peut dire que le projet a bien cherché à produire les produits ou résultats contribuant à l'atteinte de l'objectif principal d' « appuyer le processus post-brassage par le biais du renforcement de la capacité d'accueil et l'amélioration de conditions de vie essentielle des militaires et de leurs dépendants à l'échelle de brigades intégrées ». En plus, comme indiqué ailleurs dans ce rapport, il a tenu compte également des dépendants (femmes et enfants) des principaux bénéficiaires et des communautés d'accueil.

4.3 Efficience

4.3.1 Constat et analyse

CADRE INSTITUTIONNEL

La zone du projet est constituée de 7 sites dans l'Ituri (Tchere/Nodoromo, Djugu, Katanga), le Nord Kivu (Mambango) et le Sud Kivu (Nyangezi, Nyamunyinyi et Saïo). Voir liste et détails de la situation d'avancement de chaque site à la veille du passage de la mission (juin 2009) en annexe D3.

Le bénéficiaire est le Gouvernement de la RDC à travers le Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants (MDNAC). Il convient de noter que dans le PRODOC, la contribution financière du Gouvernement congolais est de zéro USD. Il aurait été souhaitable de demander, formellement, à la partie nationale d'assurer les responsabilités de certaines activités clés, comme fournir la clôture physique des camps et la propreté.

Il aurait aussi été utile qu'un cadre de concertation entre le maître d'œuvre, le MNDAC en tant que bénéficiaire (avec l'appui technique du Ministère des Travaux Publics et du Service Nationale de l'Hydraulique Rurale du Ministère du Développement Rural) et le PNUD soit établi pour contribuer à la pertinence des choix techniques, donc à la durabilité des infrastructures et à leur fonctionnalité. Ainsi, peut être, certaines fautes de construction, lacunes et mauvais choix stratégiques adoptés par les différentes missions auraient pu être évités.

Le Secrétariat Général du MDNAC n'est pas inclus dans le cadre institutionnel du PRODOC. Un ancrage institutionnel, non seulement avec les Cabinets ministériels qui viennent et partent, mais aussi avec le Secrétariat

Général du MDNAC, qui reste plus stable, aurait permis une collaboration permanente avec le Maître d'œuvre et, théoriquement, contribué à assurer une préparation à l'après projet.

CADRE ORGANISATIONNEL DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET

Le dispositif d'exécution est composé par (i) un Comité de pilotage (CP), (ii) une Unité de Gestion du Projet (UGP), appuyée par (iii) le Centre de Service du PNUD (CDS).

Le CP, selon le document de projet, était « responsable de suivre le Plan d'Action du projet, de fixer les indicateurs d'achèvement et assurer un suivi et évaluation régulier des activités ». Il était prévu que le CP puisse se réunir une fois par mois, mais les rencontres mensuelles n'ont pas eu lieu comme prévu. La plus récente réunion a eu lieu le 09 juin à Kinshasa (cf. P.V. en Annexe D4), sans avoir pris connaissance concrètement des vraies conditions de terrain, ce qu'une visite *in situ* aurait permis de pleinement apprécier. La mission considère que les rencontres du CP auraient dû se tenir au moins une fois sur certains des sites du projet.

RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES

Les organigrammes du Programme GJS et du PPBR (avril 2009) sont inclus en annexes D1 et D2 respectivement. La mise en œuvre du projet a connu un certain nombre de problèmes (départ du Chef des opérations pour des raisons personnelles, et/ou non renouvellement du contrat pour raison d'insuffisances professionnelles, etc). Au niveau des sites, la mission a constaté beaucoup de changements récents parmi les ingénieurs et les experts en relèvement communautaires, ce qui a été au détriment de l'efficacité du programme et aussi des relations avec les partenaires externes et de l'image du projet. D'autre part, à mi-2009, plusieurs employés avaient démissionné à cause de la fin annoncée du projet. Ces départs ont aussi contribué à affaiblir le dispositif de mise en œuvre du projet. De plus, au niveau de l'interface PNUD / Gouvernance et GJS / PPBR, le nombre de postes (avec leurs TDRs respectifs) de Team Leader, Chargée de programme, Coordonnateur, Chargé des opérations, etc, a lui aussi alourdi le dispositif. La mission considère qu'il y avait un « palier » de trop dans l'attribution des responsabilités et dans les procédures administratives (trop de signatures à obtenir pour l'envoi de certains courriers).

Au niveau des ressources financières allouées au programme, elles étaient suffisantes pour le projet tel qu'initialement formulé en tant que projet d'urgence (avec des tentes). Mais les fluctuations du marché du ciment, les implications des difficultés en approvisionnement local des matériaux et le passage de la nature initialement provisoire des logements à une solution durable ont nécessité une augmentation substantielle du budget de DFID. Il est à noter qu'il aurait été nécessaire que toutes ces rallonges financières s'accompagnent d'une prise en compte des implications techniques.

A ce stade, malgré ces rallonges financières, le camp militaire de Mambango à Beni nécessite des ressources additionnelles d'environ 2.500.000 USD et reste l'objet des plus sévères difficultés du projet. L'abandon de la poursuite des travaux et l'annulation des contrats des entreprises BENVI et KLAM a sans doute soulagé la pression financière mais se répercute sur la résolution de litiges contractuels prévisibles. Enfin, vu qu'il a été décidé de confier à l'OIM la responsabilité de l'utilisation des fonds des Pays-Bas, l'équipe du PPBR / Pays-Bas (un total de 7 personnes dans l'organigramme D1) qui avait été prévue pour en suivre la gestion n'a plus de raison d'être.

PROCEDURES DE MISE EN ŒUVRE DES TRAVAUX (Passation des marchés, contrôle, paiement)

La mise en œuvre des travaux de construction a suivi la procédure classique de passation des marchés des travaux en vigueur du PNUD. Il est utile de rappeler que les appels d'offres ont été souvent relancés par manque de réponse ou d'entreprises ayant les capacités requises. Etant donné la faiblesse du secteur bancaire et des capacités financières des entreprises de construction dans le pays, celles ayant gagné les marchés éprouvent de grandes difficultés à préfinancer le début des travaux et à présenter une garantie bancaire.

Du reste, aucun chantier n'a fait l'objet de contrôle par un Bureau de contrôle indépendant comme le requièrent les règles de l'art. Ainsi, tous les travaux ont été suivis par les experts en infrastructure du projet. Etant donné que ceux-ci ont de multiples tâches et occupations, il leur a été extrêmement difficile d'assurer une présence permanente quotidienne sur ces chantiers pour surveiller de près les opérations critiques de coulage des bétons, de placement et longueur des fers, etc. Ainsi, le suivi et le contrôle des travaux à chaque stade n'ont pas vraiment pu être assurés de façon continue et les ingénieurs ne sauraient être tenus responsables des conséquences des carences et de la mauvaise qualité des travaux. (Pour les procédures de paiement, se référer au paragraphe 4.6).

RELEVEMENT COMMUNAUTAIRE

En ce qui concerne les marchés conclus dans le cadre de projets de développement communautaire avec les ONG (pour la construction des infrastructures prioritaires identifiés par les civils et les militaires à travers les Comités Locaux de Développement), ces marchés ont été fixés à moins de 30,000 USD pour éviter une procédure plus longue et plus lourde d'approbation. Le processus de sélection des ONG semble avoir été transparent. Toutes ces ONG font un travail louable et plein de bonne volonté, mais sont souvent jeunes et manquent d'expérience dans la soumission des rapports d'avancement des travaux afin de recevoir rapidement leurs paiements correspondants. Ainsi, il ya souvent rupture de stock de matériaux à fournir par les populations, rupture consécutive à un délai de paiement pour non soumission à temps d'un rapport d'avancement et de dépôt de facture au bureau du projet.

Il faut signaler que le budget accordé à chaque province était limité à 190 000 USD et devait couvrir les besoins de toutes les communautés vivant aux alentours des camps militaires. Il est ainsi pleinement justifiable qu'un plafond ait été fixé pour qu'un nombre maximum de communautés puisse en bénéficier, et puisse contribuer ainsi à l'apaisement du climat de tension préexistant et à la recherche de climat de cohabitation. Il est clair que les besoins sont énormes et qu'il y a lieu de faire bien plus si les financements sont trouvés et obtenus.

4.3.2 Conclusions et recommandations partielles

La mission considère que les activités de développement communautaires sont un succès.

Toutefois, la mise en œuvre des activités et les procédures suivies dans le processus de production des infrastructures du projet n'ont pas été efficaces. Les causes de déficiences sont à la fois internes et externes au projet : il y a la conception et les fonctions de l'UGP, le fait que les implications des infrastructures en dur ne semblent pas avoir été perçues, la faiblesse technique et financière du secteur de la construction en RDC en général et en province en particulier, la qualification des ouvriers, la qualité des matériaux de construction utilisés, les procédures rigides de passation de marché et d'exécution des contrats qui se manifestent par la lenteur des services du CDS, le manque de contrôle externe des travaux, le fait que l'Unité de Suivi/Evaluation interne du projet n'ait pas vraiment joué son rôle, et enfin les contraintes imposées par les phases 3 et 4 de sécurité du Système des Nations Unies.

Tous ces éléments ont contribué à la production d'infrastructures de moins bonne qualité que celle qu'on pouvait raisonnablement et professionnellement attendre, et dont la durabilité ne dépassera probablement pas le moyen terme, la durée de vie « normale » de bâtiments de ce type étant d'environ 50 ans (cf. les bâtiments du camp Saio, construits en 1951). Le fait que les récents séismes dans la région (2008) n'ont pas eu d'effet visiblement nocif sur les bâtiments construits (ou en cours de construction) n'annule pas la mauvaise qualité du travail et des finitions, constat visible à l'œil nu même par des non-professionnels. A cet effet, il convient de souligner que la sélection de photos incluses au diaporama de l'Annexe D10 ne représente qu'un échantillon hautement restreint des nombreuses conditions médiocres constatées.

Afin d'éviter des difficultés similaires dans l'avenir, il est recommandé d'identifier chacun des problèmes et risques inhérents à la mise en œuvre d'un projet de cette nature et de proposer des remèdes et/ou des moyens d'en réduire les effets négatifs sur la qualité des produits.

L'UNITE DE GESTION :

Bien au-delà de ce qui est prévu au PRODOC, l'unité de gestion (UGP) a été agrandie à près de 30 au cours du PPBR. L'équipe d'évaluation considère que le mode de livraison du projet adopté par le MDNAC, le PNUD et le Bailleurs de fonds, c'est-à-dire le montage institutionnel, le choix de ne pas établir le siège du projet à l'Est du pays, mais plutôt de garder une unité centrale lourde à Kinshasa avec des antennes (d'une moyenne de 6 personnes) dans chacune des provinces et /ou territoire, a fait en sorte de diminuer sensiblement le niveau d'efficacité du projet.

Par ailleurs, le coût de ce montage s'est avéré extrêmement onéreux, les dépenses opérationnelles de l'UGP effectivement décaissées se montant à près de 1,85 millions USD en juin 2009 (voir tableau en Annexe D7, établi sur la base des informations fournies par la section Administration / finances de l'unité GJS), sans y inclure les frais opérationnels des véhicules du PPBR aussi bien sur le terrain qu'au niveau de Kinshasa. Tenant compte des montants proformas utilisés par le PNUD dans ses prévisions budgétaires, y compris le SOLA, le total inscrit au budget PNUD pour le PPBR est en fait plus élevé encore. Ainsi, d'ici la fin du projet, le montant total net des dépenses opérationnelles aura certainement dépassé le seuil des 2 millions USD (>20% du financement initial DfID).

PROBLEMES DE GESTION :

D'une façon générale, l'analyse des faits constatés indique clairement que les principaux problèmes de gestion se situent aussi bien au niveau central de Kinshasa (notamment par le manque de maîtrise technique et de compréhension des implications des choix faits ou résultats d'appels d'offres) qu'au niveau du terrain (par l'isolement / éloignement des sites / difficultés d'accès) dans toute activité de mise en œuvre des opérations de construction.

REPOS ET RECUPERATION :

Le personnel international du projet bénéficie de cette mesure de récupération disponible dans le cadre des opérations du PNUD en RDC, comme elle l'est dans tous les pays de situation post-conflit. Toutefois, on ne saurait ignorer le fait que cette mesure réduit de façon considérable l'efficacité du projet, vu que, toutes les 8 semaines, il est accordé 7 jours calendaires de R&R au personnel international en RDC. Ainsi, même si ces congés ne sont pas toujours pris, mais tenant compte des 6 semaines de congés annuels auxquelles un expert a droit, et des congés de maladie non-certifiés, le fait est qu'aucune équipe de projet ne peut vraiment (sinon rarement) être au complet.

CONDITIONS DE SECURITE :

Des restrictions de déplacements sont imposées par le système de sécurité en vigueur dans le pays. A titre d'exemple, une visite de chantier situé dans une zone de Phase 3 se retrouve grandement limitée par le temps net dont pourront disposer les techniciens ingénieurs au cours d'une journée. Ainsi, le suivi au jour le jour des travaux de construction est considérablement réduit, la présence effective de surveillance des travaux laissant trop de temps aux ouvriers et au personnel de l'entreprise de commettre des erreurs techniques / vices cachés / mauvais dosage de ciment, etc. L'insuffisance de la présence « in situ » des ingénieurs VNUs sur les différents chantiers favorise le manque de soins et les erreurs parfois difficiles à voir et / ou à corriger. Ces conditions freinent donc considérablement l'efficacité du projet, et peuvent aussi favoriser une source potentielle de litige contractuel.

CULTURE D'AGENCE D'EXECUTION :

Les opérations du CDS dans la démarche de passation de marché suivent le circuit suivant :

(i) réception des documents techniques reçus du PPBR, (ii) mise au point du DAO et de sa publication sur le site web du PNUD sans nécessairement explorer d'autres opportunités médiatiques ; (iii) réception / dépouillement et analyse des offres, (iv) soumission au CAP local et/ou ACP du siège, (v) adjudication et préparation du contrat et des modalités contractuelles. La mission a constaté que la mise en place des contrats et l'expérience directe de l'équipe sont deux indicateurs du manque de culture d'agence d'exécution du CDS. Pris dans l'étau des réglementations et des jalons fixés aux contrats, conjugués à l'inflexibilité des mécanismes internes du système ATLAS, les paiements ont généralement accusé de longs délais préjudiciables aux progrès soutenus des entreprises.

Pour ce qui est des contrats avec les ONGs (pour lesquels les paiements sont faits sur avance de fonds selon le mode LOA), le paiement de la 1^{ère} tranche a parfois été fait après l'expiration du délai contractuel initial, la date de signature du contrat faisant foi. Ce délai a parfois été considérable (plus de 3 mois) et dans tous les cas a été préjudiciable au maintien des calendriers d'exécution contractuels.

SUIVI / EVALUATION

Sur la base des divers documents remis à la mission, le rôle de cette unité (USE) semble plus focalisé sur le suivi général des projets de la GJS sous forme de nombreux rapports d'activités – qu'ils soient hebdomadaires, mensuels et/ou semestriels -- sans vraiment fournir un regard et des commentaires critiques *en profondeur* sur la mise en place et la qualité des produits réalisés. De ce fait, on constate dans la grande majorité des premiers rapports d'activités qu'un certain pourcentage (21%, par exemple) des travaux est achevé, mais sans mention de leur qualité (bonne ou mauvaise). Par contre, dans des rapports plus récents (« Etat d'avancement des travaux... » juin 2009) la faible capacité des entreprises est mentionnée ainsi que le non-respect de la chronologie des travaux, mais les critères principaux présentés (en couleurs vives) dans le titre dudit tableau ne concernent que les délais d'exécution, non leur qualité : « Avancement satisfaisant par rapport au délai » + « Avancement moyen par rapport au délai » + « Avancement pas satisfaisant ». Ainsi, la mission reconnaît que, sans aucune expertise technique interne, l'USE ne pouvait que se baser sur les conclusions faites par les ingénieurs recrutés à cet effet, mais elle considère que cette Unité -- qui aurait dû être distante et positivement critique de la mise en œuvre des activités et de la production des résultats pour l'atteinte des objectifs du projet -- n'a pas vraiment joué le rôle de mise en garde qu'elle aurait dû avoir.

Ce fait est très bien illustré par le constat que les causes et les conséquences d'un travail technique médiocre n'ont pas été identifiés, ni de remèdes proposés pour en réduire les effets. En fait, l'Unité de Suivi/Evaluation, de par la nature de son rôle, ne devrait pas être impliquée ou associée à la mise en œuvre des activités dont elle est sensée suivre et évaluer la quantité et qualité des résultats produits et l'atteinte des objectifs directs du projet.

Néanmoins, il est remarquable que l'appui de l'USE, qui a fourni son encadrement et expertise au personnel chargé du relèvement communautaire pour la mise en place des CLDS et des CLAPS, et donc à la réalisation des projets sociaux d'accompagnement aux sept camps militaires, a permis de stimuler les bons rapports entre FARDC et société civile ainsi que de faire prendre conscience aux bénéficiaires directs leur interdépendance sociale (entre autres, les enfants des militaires partageant les bancs de la même école, ou encore un dispensaire traitant aussi bien les familles des militaires que des civils, etc).

4.4 Impacts

4.4.1 Constat et analyse

Dans l'ensemble, les bénéficiaires ont réservé un accueil favorable aux actions du PPBR. Des changements, significatifs ou mitigés, ont été induits et soutenus par le projet. Ainsi, même si les produits n'ont pas été livrés à 100% par rapport au développement, première vocation de Dfid et du PNUD, le projet post-brassage a suscité l'éveil

de conscience, le regroupement des populations locales (et les ONGs et CLDs) dans des structures propices au développement communautaire et local, et leur a offert l'occasion et les moyens financiers pour mettre en œuvre leurs activités prioritaires. Bien que les capacités de ces structures restent faibles et doivent être renforcées, elles servent néanmoins déjà de catalyseur et de canal pour hiérarchiser les nombreux besoins exprimés par les populations, la priorité étant focalisée sur les projets privilégiant le développement.

En ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie et de travail des militaires, leurs dépendants et les populations locales, des changements sont aussi perceptibles. A titre indicatif, les adductions d'eau potables -- là où elles sont fonctionnelles -- améliorent sensiblement l'accès des bénéficiaires à l'eau potable en termes d'économie de temps et d'énergie. Les infrastructures administratives des brigades, bien que de moins bonne qualité, et lorsqu'elles sont occupées, offrent des conditions bien supérieures à la situation avant projet.

Pour ce qui est de la cohabitation entre les militaires et les civils dans les zones adjacentes aux camps, les écoles construites dans le cadre du projet ont amélioré en 2008-2009 à la fois les infrastructures d'accueil et le taux de scolarisation pour les enfants des militaires et ceux provenant des populations locales. A l'école primaire de Munya à Nyangezi, sur 504 écoliers recensés, 204 étaient des enfants des militaires contre 300 enfants provenant des populations locales. Le rapport filles-garçons a été de 60% de filles contre 40% de garçons.

Les différents dispensaires et les marchés construits ou en construction ont été identifiés et priorités par des CLDs composés des militaires et des civils. Les marchés offrent aux femmes des militaires des points de vente de leurs différents produits et l'opportunité d'augmenter les revenus de leurs foyers tels que prescrits dans le PRODOC. L'impact des marchés sur l'amélioration, si minime soit elle, des conditions de vie des foyers des militaires s'inscrit dans le long terme.

Des projets d'amélioration des voies d'accès ont également un impact visible sur le terrain en termes d'accès, échanges économiques, temps de déplacement, les transports des biens et des personnes et, dans une très moindre mesure, sur les frais d'opération des véhicules. Tel est le cas de 7 km de tronçon de route en cours de réhabilitation entre Nyangezi et Kandekere, site d'une importante carrière de livraison de briques de terre cuite à Bukavu. Ainsi, la fréquence journalière des véhicules a augmenté sur ce tronçon et les retombées économiques sont ressenties sur les groupements de Nyangezi, Lurhala et Mazinzi. La population souhaite voir ce genre des travaux de désenclavement exécutés aussi ailleurs. Il en est de même de 400 m d'escalier urbain à Bukavu, traversant le « Quartier Latin » menant au poste douanier de Ruzizi II à la frontière du Rwanda. La réhabilitation des blocs de logement au camp Saio à Bukavu provoque un mouvement inverse des militaires de la cité vers la caserne où ils estiment les conditions de logement meilleures.

Sur le plan sécuritaire, les comités locaux de développement (CLDs) ont nettement amélioré les relations de bon voisinage entre les militaires, leurs dépendants et les populations locales. Les règlements des conflits se font grâce à et au sein de ces structures. La construction des infrastructures ne semble pas avoir eu d'incidence négative sur la flore et faune locale, du moins dans l'immédiat. L'impact du projet post-brassage deviendra encore plus visible avec le fonctionnement effectif de différentes infrastructures construites ou réhabilitées et avec la remise aux bénéficiaires des kits des médicaments, de literie, de cuisine et d'outils aratoires.

4.4.2 Conclusions et recommandations partielles

Comme indiqué dans le paragraphe 4.1 sur la pertinence du PPBR, les différentes infrastructures fournies répondent à des besoins réels, et malgré leur qualité, leur impact sur les conditions de vie des bénéficiaires cibles est positif. Toutefois, par ses résultats même incomplets, l'impact du projet post-brassage sera encore plus visible avec le fonctionnement effectif de différentes infrastructures construites ou réhabilitées et avec la remise aux bénéficiaires des kits des médicaments, de literie, de cuisine et d'outils aratoires qui sont présentement dans les entrepôts.

Il est recommandable que les différents kits et équipements de dispensaires puisse être transférés aux bénéficiaires.

4.5 Durabilité

4.5.1 Constat et analyse

A travers le projet post-brassage, le PNUD s'est engagé à appuyer le Gouvernement dans le domaine de la réforme du secteur sécuritaire. Pour ce faire, il bénéficie de l'expérience et de l'expertise nécessaires.

De plus, Il a la bonne connaissance des zones sensibles de l'Est de la République Démocratique du Congo. Il a déjà accordé son appui technique et son assistance financière au Gouvernement dans la mise en œuvre d'autres projets dans le secteur sécuritaire, notamment le Programme National de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (PN-DDR) et la gestion de 7 sites de transit en Ituri.

AU NIVEAU SOCIAL / REINSERTION/ COHABITATION :

La mission a pu constater le bon rapport existant entre les militaires et les civils. Le projet a grandement contribué à renforcer les capacités des communautés d'accueil des ex-combattants. Ce renforcement des capacités locales est sans doute le meilleur résultat de l'intervention du PNUD. Tous les projets communautaires d'accompagnement ont de façon positive rapproché les FARDC des populations locales, et ont grandement contribué à changer les mentalités / la perception des uns et des autres.

Toutes les réunions de la mission avec les CLDs, les ONGs et les points focaux respectifs des FARDC dans les 3 régions du projet, ont permis de confirmer en séances publiques le climat de confiance et de collaboration entre les parties ayant reconnu la valeur de réaliser ensemble un objectif commun. A cet égard, que ce soit à Bunia / Katanga, à Beni / Mambango ou dans les 3 sites du sud Kivu, les communautés voisines des camps ont exprimé leur grande satisfaction de l'appui fourni par le projet et affirmé le climat de paix / sécurité qu'apporte la présence d'un voisin comme les FARDC. Ceci est donc un aspect social qui renforce positivement l'impression de durabilité des actions prises par le PPBR.

AU NIVEAU DES INFRASTRUCTURES

La qualité médiocre des constructions – que ce soient les bâtiments faits à l'entreprise ou ceux faits par les ONGs – s'est révélée être une constante sur la majorité des sites et ne permet pas d'espérer une durée de vie de plus de 15 à 20 ans dans le meilleur des cas. Ceci découle d'une part (i) du dossier technique initial préparé par un bureau d'études local en vue des AO, qui contenait nombre de lacunes (postes non décrits / non inclus), ce qui a résulté dans des interprétations erronées sources de revendications de part et d'autre (entre PPBR et entreprises), et a contribué grandement aux problèmes contractuels et retards constatés ; d'autre part (ii) de la mauvaise qualité du travail lui-même : des chapes mal confectionnées et déjà effondrées par endroits (exemple : ONG APEC), des niveaux de plancher principal aux marches d'escalier de hauteurs incohérentes (exemple : GETRACO, sur les 3 sites en Ituri) et /ou déjà cassées quelques mois à peine après leur réception (exemple : JETRA, à Nyangezi et celles soulignées directement à EATP au camp Saio lors de la visite du camp), l'amateurisme de la confection et pose des huisseries – portes montées à l'envers, ne fermant pas, revêtues d'un travail de peinture affichant un grand manque de soin (exemple : GETRACO en Ituri, Groupe OLIVE au Sud Kivu, autres encore) ; fenêtres en bois à la fabrication et assemblage difficilement acceptables puisque montrant des fissures laissant passer et lumière et poussière (exemples : ONGs APEC, CAPES, Groupe OLIVE), et de bien autres nombreux exemples encore.

Enfin, la question des tentes reste un aspect malheureusement douloureux au vu des erreurs accumulées. Non seulement les premières tentes livrées étaient de la mauvaise couleur (blanc au lieu de vert militaire), mais leur qualité même ne répondait pas aux conditions climatiques de l'Est de la RDC, ce qui fait que leur durée de vie a été sérieusement compromise dès le départ. La mission a pu constater que nombre de tentes sur les camps sont

déchirées (coupées par les familles pour usage utilitaire du tissu), ou sévèrement moisies (faute de conditions de stockage adéquates dans le camp), ou utilisées à des fins quelque peu surprenantes (poulaillers, dépôt de vivres / produits maraichers, etc). D'autres sont « empruntées » par des militaires ne voulant pas loger dans l'emprise du camp, et donc installées ailleurs, ou utilisées par des particuliers qui se les sont appropriées à des fins personnelles. Aucun effort n'a été noté sur certains camps pour disposer des tentes non utilisables qui restent abandonnées au gré des intempéries. Seules les tentes ayant eu des conditions de stockage idéales (celles conservées dans l'entrepôt PPBR de Beni, par exemple) sont encore pleinement utilisables. A cette date, l'utilisation des tentes restantes (au nombre encore important sur l'ensemble des 7 sites) semble plus que douteuse, d'autant plus que le financement de logements « en dur » par la Coopération hollandaise à Bukavu est maintenant connue des FARDC qui, bien entendu, préfèrent un logement durable à un logement provisoire...

4.5.2 Conclusions et recommandations partielles

La mise en œuvre des activités de développements communautaires destinées à l'amélioration des relations entre les militaires et les civils, à travers les CLDs et les ONGs locales, offre des bases d'une cohabitation durable entre ces deux communautés.

Toutefois, étant donné la qualité médiocre des infrastructures communautaires, leur durabilité ne peut être assurée que jusqu'à moyen-terme, 15 à 20 ans au maximum. Il est recommandable, pour les projets futurs, de tenir compte de la faiblesse des entreprises en province et d'avoir un contrôle indépendant des travaux.

4.6 Aspects spécifiques liés aux infrastructures

4.6.1 Constat et analyse

LES INFRASTRUCTURES ET LEUR DEGRE DE REALISATION

Les tableaux synthétiques présentés en annexes D5 et D6 font ressortir des taux de réalisation variant entre 100% (les bâtiments en question ayant fait l'objet d'une remise officielle aux autorités locales) et moins de 10% dans le cas du camp de Mambango. Les délais requis pour finir chacune de ces opérations excèdent tous – sans exception -- le délai contractuel original. Ceci fait ressortir un certain nombre de problèmes de gestion de contrats aussi bien au niveau du projet qu'au niveau des entreprises et ONGs sous-traitées.

Le nombre et le volume de travail que représentent la mise en place des infrastructures et leur gestion – d'abord le dossier technique, puis l'AO et son dépouillement, l'adjudication et la préparation des modalités de suivi et de paiement, etc -- semblent avoir été grandement sous-estimés ou mal appréciés par le PNUD (en particulier), ce qui reflète de sa part un manque de connaissance des difficultés et pièges pouvant être rencontrés. Dès le démarrage du projet, l'ampleur de la tâche était considérable.

Pour ce qui est de la diversité des bâtiments construits dans les camps, et devant le manque de cohérence existant entre les plusieurs installations militaires réalisées, la non-disponibilité de plans types / de ce qui est nécessaire pour un bataillon ou une brigade (avec quantités et coûts détaillés pour chaque bâtiment) est surprenante.

PROCESSUS D'APPROBATION DES PROPOSITIONS DE CONTRATS - OCTROI DES MARCHES:

La démarche suivie par le PPBR pour l'octroi de marchés s'aligne sur les procédures du PNUD applicables en la matière : publication de l'AO soit sous forme de RFP ou ITB pour les travaux à exécuter à l'entreprise ou pour la fourniture de services professionnels, soit via un RFQ pour l'achat de biens. Cette démarche est généralement longue, vu les délais de publication et de soumission des offres (± un mois), l'ouverture des plis et leur dépouillement

et analyse des offres (au moins 2 semaines), la préparation des documents requis pour la proposition d'adjudication de contrat au ACP/NY (au moins 2 semaines selon la complexité du dossier), et trop souvent la longue attente de réaction/ notification de l'approbation du ACP. Certains cas n'ont reçu l'autorisation du siège qu'après un délai incompréhensible de plusieurs mois... Il est malheureusement reconnu que le processus ACP reste toujours quelque peu imprévisible, et est un handicap sévère au maintien du calendrier de travail prévisionnel des contractants et du plan de travail du projet. Les répercussions sur le planning annuel du projet peuvent parfois être catastrophiques, et l'ont malheureusement été dans le cas du PPBR.

Au niveau du siège, il a été constaté que l'ACP a remis en cause la signature du PRODOC lui-même portant sur l'appui à l'armée congolaise. Cette question surprenante a résulté en des délais considérables de plus de 6 mois. Le fait de remettre en question un document juridique déjà signé / approuvé par l'Administration du PNUD est un problème d'autorité erronée, au grand détriment des progrès attendus par le PNUD, par les bénéficiaires et par le bailleur. Le mandat de l'ACP se limite à l'examen de la démarche des AO et l'adhésion aux règlements en vigueur, et ne lui donne pas le droit de remettre en question un projet officiellement approuvé.

Au niveau de Kinshasa, les conclusions du CAP local ont imposé l'adjudication de 2 contrats à la même entreprise soumissionnaire – invoquant le fait que deux de ses offres étaient les moins-disantes, alors que le règlement d'AO précisait clairement qu'« aucune firme ne pourra être attributaire de plus d'un Lot ». Dans ce cas précis, le CAP a ignoré un point catégorique de nature légale, oubliant que sa décision aurait pu (et pourrait toujours) résulter en poursuites de la part des entreprises rejetées en 2^{ème} position. Ce qui est plus grave, c'est que le CAP dans ce cas particulier a ignoré les dangers d'essoufflement des capacités de l'entreprise adjudicataire, et en ne minimisant pas les risques qui avaient été pressentis (d'où la clause du règlement d'AO), a en fait favorisé la situation de mise en demeure / arrêt des travaux et annulation de contrat (cas de l'entreprise KLAM à Beni). Le PNUD / Kinshasa a maintenant un cas de litige potentiellement lourd de conséquences.

Autre incident à signaler sur ce point, l'entreprise GETRACO a été adjudicataire de trois Lots (Tchére, Djugu et Katanga) alors que sa capacité faible -- aussi bien au niveau technique que financier -- n'aurait jamais du lui permettre d'obtenir 3 contrats simultanés totalisant plus de 900 000 USD. Là encore, le manque d'expertise technique du personnel du projet et le manque de compréhension des risques encourus par le PNUD / CDS dans sa présentation au ACP a résulté en la situation de retards considérables et mauvaise qualité des travaux attendus de GETRACO.

ETABLISSEMENT DES CONTRATS, ET PROCEDURES CONTRACTUELLES DE PAIEMENT

En général, les modalités de paiement aux entreprises suivent un format standard par tranches facilitant les transactions internes dans ATLAS (20%, 40%, 85%, etc). A titre d'exemple, les 3 contrats de GETRACO en Ituri précisaient un calendrier de ce type, généralement sans problème dans un contexte « normal ». La difficulté réside dans le fait que, si ces étapes totalement arbitraires permettent sans doute au CDS l'identification de points de repère simples pour effectuer les paiements, ils ne correspondent pas à la finition de travaux par étapes logiques de construction : fondations, élévation des murs, chaînage haut, etc. La faible capacité financière des entreprises s'est ainsi faite remarquée dans les grosses difficultés à arriver à un taux de progrès à la hauteur de ces jalons en % successifs.

Devant la répétition de ce problème sur la majorité des contrats du PPBR, on se rend compte que les entreprises ne disposent pas de fonds propres en suffisance pour permettre d'assurer le préfinancement de travaux leur permettant d'atteindre le pourcentage requis dans les temps impartis. Les grosses difficultés rencontrées pour l'obtention / fourniture d'une garantie bancaire sont une manifestation de cette faiblesse financière du secteur. Ceci signifie donc que les modalités de paiement utilisées par le PNUD ne sont pas adaptées de façon réaliste au contexte de travail difficile de l'Est de la RDC, ni à la capacité réelle des entreprises. Vu la faiblesse des moyens financiers des entreprises de construction oeuvrant dans des zones particulièrement difficiles (pour la livraison des

matériaux, conditions de sécurité, approvisionnement en matériaux, les briqueteries les plus proches étant parfois à 70 km des sites de construction, etc), les délais de paiement aux entreprises par le circuit PPBR / CDS / services financiers les ont enfoncées dans une instabilité financière encore plus délicate. La définition des modalités de paiement aurait du offrir plus de souplesse dans les montants à payer mensuellement – par exemple sur la base des quantités réellement mises en œuvre -- plutôt que par tranche / pourcentage arbitraire de paiement.

Vu la grande inflexibilité de la structure des paiements qu'impose le logiciel ATLAS, une autre alternative serait de restructurer le calendrier de paiement par de plus petites tranches d'avancement, en réduisant celles-ci à 10% maximum (plus accessibles que les jalons de 20%, 40%, 85%, etc utilisés actuellement), ce qui pourrait se traduire par une série de 9 tranches de 10% (s'il n'est pas accordé d'avance de démarrage, faute de fourniture d'une garantie bancaire), puis effectuer un avant dernier paiement de 5% à la réception provisoire, puis enfin celui des derniers 5% gardés comme garantie de bonne fin pendant 12 mois, qui seraient libérés lors de la réception définitive des travaux. Ce calendrier serait bien entendu inclus au contrat et les 11 tranches entrées dès le départ dans ATLAS, ce qui (i) satisferait les exigences rigides du mécanisme ATLAS et (ii) permettrait sans aucun doute aux entreprises d'atteindre ce niveau d'avancement bien plus facilement.

CAPACITES DES ENTREPRISES

Aucun des chantiers visités par la mission n'a raisonnablement été à la hauteur de ce qu'on peut attendre d'un travail devant être fait selon « les règles de l'art ». Ceci est un constat très préoccupant, car on note ainsi une régression notoire dans la qualité des travaux et du professionnalisme des entreprises du secteur en général (mis à part sans doute quelques rares exceptions dans la capitale).

Il ressort de ce constat que le secteur de la construction en RDC est extrêmement faible, et a fortiori dans des provinces ravagées par la guerre et les agressions d'individus (hommes, femmes ou enfants). La sélection des entreprises sur AO compétitif a souvent été difficile, nécessitant plusieurs fois la relance des Appels d'offres (dans certains cas 3 ou 4 fois). La profession est organisée au niveau de Kinshasa (associations professionnelles etc), mais les entretiens tenus à Bunia, Beni et Bukavu avec les entrepreneurs locaux confirment que cette organisation n'existe pas vraiment dans l'Est du pays. Des mesures de renforcement de la profession semblent être indiquées.

MECANISMES DE CONTROLE DES CHANTIERS – RECEPTION DES TRAVAUX

Les Ingénieurs VNU affectés par le projet sur chaque site devaient assurer le contrôle des travaux au jour le jour. La mission ne met pas en doute que la surveillance a été faite, mais a constaté que la qualité de ces travaux sous leur surveillance laissait malheureusement fort à désirer. Ce constat a ainsi soulevé des doutes et questions sur la nature de leur encadrement. Ne pouvant pas toujours être sur les chantiers – appelés à participer à maintes réunions au bureau BBPR local ou à des échanges techniques avec les CLDs ou pour d'autres raisons de service, la surveillance n'a pas été continue, comme a pu le constater la mission qui a identifié un grand nombre de problèmes techniques ayant été « acceptés » quand ceux ci auraient normalement du faire l'objet de corrections / reprises, voire démolition et reconstruction.

La réception des travaux dépend des approbations que donnent les ingénieurs du projet sur la base des inspections faites. Ce montage ici présente un problème dans la mesure où, fréquemment dans l'impossibilité d'être en permanence sur tous les chantiers en même temps, ils sont ainsi dans l'impossibilité de tout vérifier (pour les raisons de service invoquées ci-avant, ou autres raisons), et deviennent ainsi juge et partie. Sans aucun doute, un contrôle professionnel externe – par un bureau de contrôle indépendant du secteur privé, accrédité et recruté uniquement pour suivre tous les chantiers -- aurait été judicieux et aurait permis d'assurer la qualité des travaux. Il est entendu que ces services ont un coût, mais ils auraient garantis la vérification attendue de la profession.

PROCEDURES DE PAIEMENT

De nombreuses plaintes ont été entendues par la mission en ce qui concerne les longs délais de paiement des factures soumises au Projet et au CDS pour règlement. Quelles qu'en soit les vraies raisons, ces retards sont toujours préjudiciables et ne facilitent en rien le respect du calendrier de réalisation des constructions. De plus, ils sont un handicap très contraignant aux petites ONGS / entreprises ayant un volume de travail modeste.

Ceci dénote une lourdeur du processus au niveau des procédures de paiement : tout d'abord l'examen et l'approbation des factures (en pourcentage arbitraire... !) par les ingénieurs de terrain, puis la transmission de ces factures (si acceptées... !) au niveau central pour règlement (et enfin un second examen / approbation par le PPBR / Kinshasa avant d'aboutir finalement au CDS pour paiement. Au sein du CDS, la mission a constaté *de visu* que certains responsables des paiements manquent de vraie compréhension et maîtrise du système ATLAS, résultant en des erreurs et délais déplorables dans le règlement de factures pourtant claires et simples (exemple : établissement de bons de commande à faire signer par le contractant alors qu'un contrat spécifiant les services à rendre et leur mode de paiement avait déjà été établi et agréé). Pour ce qui est du paiement des marchés d'entreprises, des solutions pratiques permettant le paiement au fur et à mesure de l'avancement réellement mesurable des travaux (paiements à effectuer mensuellement sur vérification contradictoire par le projet, ou par petites tranches) auraient sans aucun doute évité les multiples problèmes – sans oublier les retards dans la finition des travaux -- rencontrés.

D'après les informations reçues par le projet, plusieurs entreprises soumettent leurs factures soit avec des informations incomplètes (cas de GETRACO n'ayant pas soumis l'état d'avancement à vérifier), soit transmettent leurs factures avant d'avoir atteint le niveau (= taux) d'avancement requis pour être payés, ce qui retarde le règlement de ces factures. Certaines apparemment ne soumettent pas leurs factures quand elles devraient le faire, le PPBR ayant eu à les contacter à plusieurs reprises pour leur rappeler ... Ce constat rapporté par le PPBR lui-même démontre bien la grande faiblesse de capacité de gestion des entreprises elles-mêmes -- comme n'a cessé de souligner la mission -- ce qui se traduit par la nécessité d'encadrer ces entreprises de façon soutenue si les résultats veulent être obtenus dans les temps.

IMPLICATION DES SERVICES NATIONAUX COMPETENTS

La responsabilité de la gestion de certains ouvrages / infrastructures incombe pour ce qui est du secteur de l'eau au Service de l'Hydraulique Rurale et au Ministère des Travaux publics pour ce qui concerne les bâtiments de l'Etat. Il est regrettable – et franchement incompréhensible -- que ni le projet, ni le MDNAC n'ait organisé de rencontre / concertation avec les services décentralisés lors de la sélection des sites pour les camps.

De ce fait, il n'est pas surprenant que les terrains mis à la disposition du projet n'offrent pas les conditions géophysiques requises pour l'installation d'un camp de près de 5000 personnes ou plus (accès difficile, pas d'eau facilement disponible, pas de ligne électrique sur laquelle se brancher, etc). Il aurait vraiment fallu impliquer ces services de l'Etat dès le démarrage du PPBR puisque ce sont ces services qui auront précisément à assurer la gestion de ces infrastructures dans l'après-projet. Par ailleurs, leurs conseils techniques éventuels auraient permis de mieux cerner la problématique du choix des sites et des solutions envisageables. Il sera donc impératif au futur de les impliquer dans la démarche de toute opération concernant leur domaine d'expertise et de responsabilité.

PROBLEMES ET CONTRAINTES DE PROJETS SIMILAIRES DES AUTRES BAILLEURS

Il n'est pas surprenant non plus que, dans les discussions tenues par la mission, il soit mentionné que des projets de construction financés par d'autres bailleurs (notamment le projet REJUSCO financé par l'EU) aient eu à affronter des problèmes identiques, au niveau des entreprises, de la passation des marchés, de la mauvaise qualité des travaux de construction et du contrôle des prix unitaires. Cette similarité frappante permet de conclure que les problèmes rencontrés par le PPBR ne sont pas juste ceux affectant le PNUD et le PPBR, mais aussi tous les

bailleurs et projets bi- et multilatéraux oeuvrant dans le secteur de la construction, sans oublier le secteur privé lui-même.

Manque de capacité technique, manque de capacité financière, manque d'ouvriers spécialisés ayant reçu une solide formation et fiers de faire leur travail dans le respect des « règles de l'art », manque de compréhension que ce travail est pour l'avenir du pays et de tous les jeunes congolais. La médiocrité des travaux de construction semble être devenue acceptable, et ce problème semble avoir sa source dans la défaillance du système d'enseignement technique qui n'est plus populaire, selon les propos des membres de la profession de la place qu'a rencontrés la mission. Des améliorations sont de toute évidence à apporter dans le secteur de la construction, pour rehausser la qualité des entreprises et des travaux, ce qui nécessite un changement des mentalités, la fierté d'un travail bien fait, et des programmes / curricula de formations techniques qui paradoxalement existaient dans le passé mais qui ont cessé d'être offertes depuis bien des années.

4.6.2 Conclusions et recommandations partielles

La mission considère que les implications de la nature et du volume de travail, avec le passage aux infrastructures, sur la mise en œuvre et gestion des contrats ont été grandement sous-estimés ou mal appréciés par le Bureau du PNUD. Ceci se voit dans un manque de connaissance des difficultés, problèmes et pièges pouvant être rencontrés. Ainsi, les risques n'ont pas été identifiés. Dès le démarrage du projet, l'ampleur de la tâche était considérable.

Le processus de passation des marchés n'était pas adapté aux conditions du terrain, aux PME locales et aux types des travaux. Les procédures de déboursement / paiement ne sont pas adaptées à la capacité financière des entreprises et ONGs. Les entreprises locales ont une faible capacité technique qui se manifeste dans la qualité du travail. Le fait qu'il n'y a pas eu de bureau de contrôle indépendant sur aucun chantier a été préjudiciable.

Entreprendre avec succès des travaux d'infrastructure de ce type, en province, en RDC est faisable. Pour y arriver, il est recommandé d'identifier en amont les problèmes et risques inhérents aux projets de ce type, et avoir une solution aux problèmes identifiés, et des moyens pour supprimer --ou, au moins-- maîtriser les risques reconnus.

4.7 Autres points critiques

4.7.1 Partenariats

Constat et analyse

Le protocole d'accord du projet post-brassage consacre le partenariat entre la Grande Bretagne, la République Démocratique du Congo et le PNUD. La MONUC est associée à l'exécution du projet pour le volet formation des officiers aux Droits de l'homme. En cours d'exécution, d'autres partenaires ont manifesté leur intérêt aux activités du projet, tels que l'Union européenne, les Pays-Bas, l'OIM... A ces intervenants potentiels s'ajoutent des interfaces locales, non encore habituées à travailler avec des partenaires extérieurs.

Le projet, à travers son approche de coopération multilatérale, offre des opportunités pour plusieurs types de partenariat : politique, technique, financier, partage de connaissance, entre autres. Certains partenaires n'ont malheureusement pas compris leurs rôles spécifiques. Le Gouvernement congolais plus particulièrement devrait assumer son leadership de pilotage du projet, ce qui mettrait les autres partenaires en confiance et créerait une synergie commune de travail. Il serait peut-être important de requalifier le point focal à ce niveau.

Par ailleurs, le montage prévu, conjointement à l'animation communautaire effectuée de façon soutenue, a eu des effets franchement positifs en ce qui concernent la cohabitation et le partenariat FARDC / communauté voisines des camps militaires, comme il a déjà été mentionné plus tôt.

Par contre, on ne saurait être en mesure d'affirmer que la stratégie de partenariat du projet a pu créer des synergies avec d'autres partenaires, dans le sens ou d'autres projets du PNUD, la contribution respective de chaque intervenant (ONG, CLD) restent pour le moment limités aux projets de construction du PPBR établis comme prioritaires (E.P., centre de santé, latrines, marché, équipements et mobilier, etc). De même, les Pays-Bas n'ont pas accepté de poursuivre et parachever les travaux entrepris sur financement DfID, et la notion de véritable partenariat dans ce cas précis semble à la mission être fondamentalement remise en cause. Pourquoi n'avoir pas accepté de compléter un objectif commun ?

Néanmoins, une fois les projets terminés et en opération, la connaissance du processus par les populations des localités avoisinantes pourrait bien stimuler favorablement la « répliquabilité » d'interventions similaires sous d'autres financements avec d'autres partenaires. Le phénomène d'émulation se manifesterait sans doute assez rapidement.

Conclusions et recommandations partielles

Le PPBR est un exemple de collaboration entre les partenaires qui se complète dans le leur désir de soutenir les efforts de développement de la RDC: DfID apporte des ressources pour les activités et le PNUD, sa connaissance du milieu, l'assistance technique et des ressources additionnelles.

Le fait que le Royaume des Pays Bas est venu poursuivre les mêmes activités dans un cadre de collaboration avec le PNUD montre que, malgré les problèmes rencontrés et sa décision de ne pas parachever ce qui avait été commencé par DfID, ce modèle de partenariat inter-bailleurs est à poursuivre.

Dans les trois sites principaux, les projets de développement communautaire offrent une autre opportunité de collaborer avec les autres agences de développement internationales, ONGs et autres entités concernées afin de répondre aux besoins des communautés. Il est recommandable que ces modèles de partenariat soient poursuivis.

4.7.2 Contribution du gouvernement

Constat et analyse

Hormis la désignation des points focaux et la mise à disposition des terrains pour la construction des camps, le PRODOC n'exigeait pas autre chose du gouvernement. La contribution financière de la RDC aux activités du projet est donc de zéro USD. Toutefois, au vu des faits constatés et des retards et problèmes signalés dans nombre de documents, il ressort que la participation de la contrepartie nationale a été en dessous des attentes et de ses engagements. Elle ne semble pas avoir accordé l'importance et le niveau d'attention auxquelles elle s'était engagée.

La mission a pu constater qu'aucun effort ne semble avoir été fait par MDNAC pour fournir un représentant qui l'aurait accompagné dans ses déplacements sur le terrain, pourtant la meilleure façon de bien saisir l'envergure et la nature des problèmes persistants rencontrés, d'autant plus qu'il incombe naturellement au MDNAC de prendre la relève (c.à.d. la gestion / l'entretien, etc) des facilités fournies dans les camps par le PPBR dans l'après-projet.

Le génie militaire a apporté son expertise pour l'exécution de certains travaux tels que la construction de l'auditorium militaire à Nyamunyunyi. Le Gouvernement aurait du aussi désigner des fonctionnaires à pied d'œuvre pour vérifier la conformité des travaux, ce qui n'a pas été fait. Cette situation relance le débat sur la nécessité d'associer l'administration et ses services spécialisés à la mise en œuvre de ce genre de projet.

Les points focaux militaires sont un peu plus dynamiques, mais limités. Ils travaillent dans des conditions difficiles et sans appui suffisant de la hiérarchie. La main d'œuvre gratuite attendue des militaires pour installer des tentes n'a pas été conséquente. Dans un cas extrême, il a fallu avoir recours au programme « food for work » pour leur faire accomplir certaines tâches pourtant au bénéfice de leurs familles...

En ce qui concerne les dépendants des militaires, leur participation n'est pas non plus significative. Avec les populations locales, ils ont contribué à apporter de l'eau, du sable ou des pierres à la réalisation des projets communautaires (écoles, voies d'accès...), mais n'arrivent pas à entretenir dans les camps les infrastructures mises à leur disposition. Tel est le cas des latrines, douches et tentes d'hébergement, très souvent non entretenues....

Quant aux populations locales, elles semblent apparemment bien mieux impliquées dans l'exécution des projets communautaires, voire dans leur pérennisation. Dans certains CLDs, il est notamment prévu la mise en place des comités de gestion des infrastructures en construction (ou en cours de réhabilitation) après leur remise aux bénéficiaires. Ces comités assureraient une meilleure gestion de la contribution des usagers à l'entretien des ouvrages réceptionnés dans le cadre du projet post-brassage.

Une évaluation tripartite (PNUD, Gouvernement congolais, Grande Bretagne) sera nécessaire sur la participation de la contrepartie congolaise pour réitérer au Gouvernement les attentes de ses autres partenaires.

Conclusions et recommandations partielles

Bien que le PRODOC ne mentionne d'engagement ou contribution spécifique du gouvernement, mis à part l'attribution des terrains pour les camps et la désignation des personnes point-focaux, la prise en charge du projet par la partie nationale n'est pas ressentie. Il est recommandable que le MDAC puisse être véritablement proactif.

4.7.3 Autres mécanismes de mise en œuvre

Constat et analyse

Il ressort du constat effectué par la mission que les outils de mise en place et de gestion inhérents au PNUD ne sont pas les plus appropriés dans le contexte socio-économique congolais et en particulier dans l'Est du pays. A cet égard, les « solutions » actuellement préconisées par les partenaires sont le transfert pur et simple de l'exécution à d'autres entités ayant certaines compétences en la matière, comme l'OIM et l'UNOPS.

CAS OIM :

La mission a rencontré l'équipe OIM à Bunia et a discuté longuement de la démarche suivie pour la réhabilitation et agrandissement des bureaux de la Police frontalière et a procédé à l'inspection attentive du site clôturé et des locaux maintenant quasi complétés. La mission considère que confier à l'OIM la réhabilitation et la réalisation en régie de bâtiments sous forme de « package » est une solution de facilité pour se décharger des problèmes de gestion de travaux, mais n'est pas vraiment la meilleure solution par rapport aux objectifs de développement du projet. En effet, si l'OIM peut arriver à construire relativement rapidement et s'acquitter de ses engagements contractuels (sous forme de MOU ou de LOA), son *modus operandi* – tel que présenté avec transparence à la mission -- se fait essentiellement en une sorte de vase clos, sans véritable retombée économique sur les communautés bénéficiaires. A Bunia, les achats de matériaux (comme tôles et ciment, etc) ont été faits en Ouganda directement par le directeur de l'OIM et son équipe, le transport se faisant par camion OIM, avec du personnel OIM. La mission considère que, par rapport aux objectifs du projet, il ne s'agit pas seulement de compléter une opération de travaux de construction sur un terrain mis à disposition par le gouvernement. La dimension « développement » y fait grandement défaut Et une question fondamentale se pose alors : comment une agence du système de l'ONU peut-elle agir / intervenir en tant qu'entreprise de construction ? Son mandat réside ailleurs que dans le secteur de la construction.

CAS UNOPS :

Il est clair que l'UNOPS a une culture opérationnelle indéniable dans la mise en œuvre de projets, et répond a priori plus aux exigences de contrôle technique et financier applicables aux travaux de construction. Toutefois, comme

pour le PNUD, l'UNOPS reste soumis à des règlements de passation de marchés bien définis et donc souvent tout aussi restrictifs que ceux du PNUD. Si les approbations d'adjudication de contrats UNOPS par son PRAC (= équivalent de l'ACP) sont généralement traitées de façon bien plus rapide que celles soumises au ACP au siège -- le PRAC donne sa recommandation au CPO de l'UNOPS en général dans un délai d'une semaine, alors que cette recommandation par le ACP au CPO du PNUD peut prendre des semaines sinon des mois, comme on l'a vu pour certains cas du PPBR -- il n'en reste pas moins que les règlements applicables ne permettent pas la souplesse requise dans le contexte très particulier du secteur de la construction dans l'Est du pays. En fait, des entretiens avec le personnel de l'UNOPS en RDC ont clairement fait ressortir leurs actuelles difficultés, semblables à celles du PNUD de recevoir un nombre suffisant d'offres, ou d'offre fiables, ou de recevoir trop d'offres qui dépassent de 20% en plus ou en moins le montant du devis confidentiel établi sur la base de prix courants dans la région...

AUTRES MECANISMES :

La modalité DEX n'empêche pas la réalisation de travaux de construction par le biais d'entités de la gouvernance locale ou paraétatiques, comme il a été fait dans certains pays avoisinants de la RDC, moyennant une sérieuse analyse de « capacity assessment » des entités locales considérées pour ces ouvrages. Ainsi, le Service de l'Hydraulique rurale, les antennes du Ministère du plan dans le cadre de la décentralisation et les services provinciaux du MTP pourraient peut-être offrir des solutions et voies de réalisation plus directement liées au développement local, et ainsi, par leur participation directe, pourraient offrir la garantie d'appropriation des acquis dans l'après-projet.

4.7.4 Genre

Constat et analyse

Le projet post-brassage a prévu les spécificités des hommes et des femmes, notamment la construction des latrines, douches et maisons correctionnelles, séparées pour les hommes et les femmes. Les femmes sont représentées à 30% ou plus dans des comités locaux de développement. Elles interviennent aussi dans certaines activités du projet. A titre d'exemple, à Nyangezi, c'est une ONG féminine (F.I.P.P.D) qui a gagné le marché de réhabilitation du tronçon de piste Nyangezi-Kandekere. Un cas similaire a été rencontré à Beni.

La participation des femmes aux travaux de construction devient chose courante en RDC et se manifeste, entre autres, par le concassage des cailloux pour le gros gravier, l'aide au mixage de ciment/graviers, l'apport de l'eau et de moëllons sur les chantiers, etc ... Par ailleurs, on ne peut que se féliciter de constater que les salaires donnés aux ouvriers / employés sont réellement équitables. Le traitement salarial égal entre hommes et femmes est une mesure qui renforce le respect et la solidarité communautaire.

Le projet a aussi prévu d'appuyer les femmes des militaires avec des outils aratoires pour leur permettre de soutenir, tant soit peu, leurs maris avec des activités agricoles. Les épouses des militaires de la 11^{ème} brigade du camp de Nyangezi ont mis en place un comité pour mieux défendre leurs intérêts.

Ces femmes, quoique très vulnérables à cause de la précarité de la vie, sont pleines de bonne volonté pour entreprendre des activités génératrices de revenus. Elles souhaitent le renforcement de leurs capacités par l'octroi des microcrédits et la formation à l'apprentissage des métiers dans des foyers sociaux. Il y a là une opportunité indéniable de renforcement communautaire, et donc de développement.

Conclusions et recommandations partielles

Bien qu'initialement conçu comme un projet d'urgence et le que PRODOC ne mentionne pas spécifiquement la question du genre, les femmes des militaires étaient déjà vues / reconnues bénéficiaires à part entière. Les femmes, comme les hommes, sont des membres actifs des CLD.

Il est recommandable que l'équipe du projet puisse, dans le court temps qui reste, par un partenariat avec l'Unité Lutte contre la pauvreté et les autres agences développement, aider à la mise en place de foyers sociaux.

5. Indications pour l'avenir

Il ressort du constat et de l'analyse des résultats et difficultés de mise en œuvre que ce type d'appui à l'armée, même si l'armée ne correspondait peut-être pas entièrement au mandat du PNUD, a tout de même permis le renforcement de la notion de cohabitation et de réconciliation, contribuant à résoudre les problèmes de confiance perdue au cours des dix dernières années.

Les nombreuses erreurs commises au cours du PPBR – aussi frustrantes aient-elles pu être pour tous ceux qui en ont été affectés -- vont néanmoins avoir un effet positif dans la mesure où ces erreurs servent déjà de leçons à tous les partenaires et vont en fait aider le système de coopération pour les opérations futures dans l'Est du pays.

Devant la décision de clôturer le projet et de ne plus engager le PNUD dans le secteur de la construction, une question de poids se pose toutefois : comment le PNUD va-t-il éviter d'être impliqué dans des opérations d'infrastructures alors que tout est à refaire pour le développement de la RDC ?

Pour ce qui est des opérations financées par les Pays-bas, et sans revenir sur les constats et suggestions faites à propos du siège de l'UDG du PPBR, il devient critique que le bureau du projet soit établi directement à Bukavu et non à Kinshasa. En ce qui concerne l'OIM, retenue par le bailleur pour exécuter les logements etc faisant l'objet de son financement, il convient de souligner le besoin d'établir un contrôle technique indépendant de ses travaux, vu que le constat fait par la mission à Bunia – pour des bâtiments de qualité passable -- a clairement montré que l'OIM travaille sans aucun contrôle indépendant. Le PNUD restant le principal responsable des fonds des Pays-Bas selon le MOU de juin 2009, la mission considère qu'il est impératif d'avoir un mécanisme en place pour contrôler la qualité des travaux que réalisera l'OIM.

Par ailleurs, sans engagement pro-actif du MDNAC, rien ne pourra se faire sans volonté politique pour présenter les arguments convaincants aux autres bailleurs de fonds éventuels ... Ceci reste un point critique.

Au niveau des contrats, les modalités de paiement par tranches doivent être revues et mieux adaptées aux conditions de faible capacité des entreprises. Il serait judicieux de voir comment le système pourrait permettre de faire les paiements aux contractants directement au niveau local par le projet, sur la base des quantités réellement mises en œuvre. Ceci pourrait se faire soit par la réduction des pourcentages d'avancement des travaux (10% maximum par jalon) soit par le biais d'un mécanisme similaire à ce qui était encore récemment qualifié par le PNUD, l'UNOPS et autres agences de « imprest account », compte bancaire local pour la mise en place du projet à concurrence d'un plafond de \$ 100,000 par mois (montant à établir) géré par le coordinateur muni d'une délégation d'autorité du Siège / CPO (Chief Procurement Officer) et à qui des tranches de paiement / avances sont remises via ATLAS selon des % adaptés aux décaissements prévisionnels du plan d'achats / plan de travail. La réconciliation des comptes serait faite sur la base des relevés bancaires du compte sur lequel sont transférées les avances. Ce mécanisme a déjà fait ses preuves : il permettrait une meilleure adéquation au suivi et de l'avancement des travaux et fournirait sans aucun doute plus de rapidité et de flexibilité dans les paiements à effectuer aux ONGs/ entreprises.

A la demande du DP / RRA (P) du PNUD suite au 1^{er} debriefing fait par la mission le 27 juillet, un plan de sortie du projet, couvrant la période 01 août -31 décembre 2009, a été préparé par l'équipe d'évaluation. Ce plan a été examiné / discuté avec la Direction du PNUD/Kinshasa, et est présenté ci-après sous forme de 2 tableaux. L'un est inclus au chapitre 7. Recommandations, l'autre est présenté en Annexe D8.

6. Points forts, points faibles, problèmes et opportunités

1 - Points forts

- Le projet est très pertinent et répond aux besoins actuels du pays et de son Armée ;
- Dans la lettre et son esprit, le projet Post-Brassage s'inscrit dans le Plan de Réforme de l'Armée, actuellement en cours de formulation ;
- Le projet a permis de relancer la question sur les conditions de vie des soldats des brigades brassées et de leurs familles et dans l'Armée en général ;
- Pour le Camp Saïo, le projet a permis un rattrapage de l'entretien qui faisait défaut ;
- Les impacts des projets communautaires sont déjà et seront encore plus substantiels ;

2 - Points faibles

- Les procédures d'exécution des contrats non adaptées aux conditions des du pays et des petites et moyennes entreprises de construction ;
- Le fonctionnement du Centre de Services
- Faiblesse continue du Suivi / Evaluation Interne du projet ;
- Peu de qualification des ouvriers des entreprises de construction ;
- Faible qualité / manque de clarté de la démarche prescrite au Document de projet ;
- Non-conception de Plans Types de Camp de brigade ;
- Durée de vie limitée des infrastructures construites.

3 - Problèmes

- Le leadership du MDNAC n'est pas ressenti ; son manque de capacité de mobilisation des ressources ;
- La qualité des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO) n'est pas bonne en général ;
- Pas de contrôle des travaux fait par des Bureaux d'Etudes indépendants
- Le projet n'a pas de stratégie de sortie, ce qui n'avait même pas été planifié
- La mauvaise qualité des travaux de construction surtout dans les camps militaires et par conséquent une durabilité réduite des infrastructures ;
- Arrêt des travaux et résiliation des contrats pour le Camp de Mambango à Beni ; problèmes juridiques potentiels ;
- Incertitude de l'entretien des infrastructures construites ;
- Le fait de mettre le Suivi / Evaluation Interne du projet dans l'exécution du projet ;

4 - Opportunités

- Le MDNAC est en train de formuler son Plan de Réforme ;
- Pour les projets communautaires, possibilité de synergie avec les autres unités du PNUD (notamment avec les projets de lutte contre la pauvreté et d'appui à la Décentralisation et au Développement Local) ;
- Toutes les détériorations des infrastructures construites sont prédictibles ;
- Possibilités d'offrir une assistance technique pour le secteur de la construction par d'autres partenaires, par exemple ;
- Corriger les erreurs et fautes commises les uns les autres

7. Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

Le projet Post Brassage était une initiative d'une grande pertinence dans le cadre des efforts de réconciliation et de cohabitation. C'était toutefois un projet très ambitieux et complexe pour lequel le PNUD -- et encore moins les autres partenaires associés à son exécution -- n'était pas suffisamment bien préparé, en ce qui concerne les compétences internes, la culture opérationnelle et l'expérience de passation de marchés de construction. Dans tous les cas, même si les résultats obtenus dans ce domaine restent mitigés, la contribution du PNUD a été capitale pour leur réalisation. Globalement, les bénéficiaires ont réservé un accueil favorable au projet, surtout à cause de son volet relèvement communautaire, qui privilégie la cohésion entre l'armée et la société civile. Tous souhaitent voir ces acquis perdurer. Cependant, le manque d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre du projet font que, à moyen terme, la durabilité de ses produits ne sont pas assurés et ses impacts vont être amoindris.

Les causes de cette carence sont multiples et on peut notamment citer des causes internes et externes : la conception du projet, le fait de n'avoir pas tenu compte des implications de changement des produits (passage des tentes à des logements en dur, la structure organisationnelle de sa mise en œuvre du projet qui ne convenait pas vraiment à la production de résultats de qualité et durables), la faiblesse du secteur de la construction et de la qualification des ouvriers, la qualité des matériaux de construction utilisés, les procédures de passation de marché et d'exécution des contrats du PNUD se répercutant en lenteurs des services du CDS, le manque de contrôle externe des travaux, les lacunes du Suivi/Evaluation interne du projet, etc.

C'est pourquoi, à la lumière des leçons apprises, il sera nécessaire pour le PNUD de lever des options claires, de concentrer tous ses efforts sur quelques activités clés à réaliser avant la fin du PPBR fixée à fin décembre 2009, et surtout de requalifier ses interventions dans le domaine de la réforme du secteur sécuritaire.

7.2 Recommandations

7.2.1 Recommandations au Gouvernement de la RDC (MNDAC)

- Etre proactif et assurer le leadership dans la mise en œuvre d'infrastructures etc dont il est le bénéficiaire direct;
- Clôturer les camps militaires afin d'éviter le vagabondage / les possibilités d'actes terroristes ;
- Se préparer administrativement, financièrement et socialement à assurer l'après projet ;
- Trouver une stratégie et des moyens pour achever les travaux du Camp de Mambango à Beni , vu que ce site revêt une localisation stratégique dans l'Est du pays;
- Coordonner ces efforts avec ceux de la MONUC, qui œuvre actuellement à la recherche de sites pour la relocalisation de plusieurs brigades

7.2.2 Recommandations au PNUD

- Revoir le dispositif de mise en œuvre des projets de ce type, ou de nature similaire, non seulement pour ce qui concerne le site du bureau du projet, mais aussi pour les compétences techniques et administratives réelles disponibles et / ou requises;
- Revoir les Termes de Référence de l'Unité Suivi/Evaluation, pour que l'USE soit véritablement utile et pleinement efficace ;
- Bien préparer la sortie du projet, en assurant le suivi attentif et très serré du plan d'action établi, dans le souci de montrer au Bailleurs de fonds que le contrôle institutionnel reste solide malgré les difficultés;

7.2.3 Recommandations au bailleur de fonds (DfID)

- Considérer les implications au court-terme du Plan de Réforme de l'Armée sur le PPBR et sur les implications au long-terme dans l'après-projet ;
- Maintenir un contact soutenu avec le PNUD et MNDAC pour le suivi attentif des opérations de sortie du projet ;

Les recommandations succinctes présentées ci-dessus sont formulées considérant les nombreux problèmes et contraintes liés à l'exécution du projet, tels que signalés à / constatés par la mission d'évaluation. Par ailleurs, au cours du dialogue tenu avec les divers interlocuteurs rencontrés, des nouveaux besoins ont également été exprimés. Parmi ces principales contraintes et nouveaux besoins, il y a lieu de rappeler, à titre indicatif :

- Problèmes et contraintes

- Les conditions de sécurité pour le travail. La restriction fréquente de circulation dans certaines zones a souvent perturbé l'horaire de travail pour le personnel impliqué dans l'exécution du projet.
- La mise en œuvre des projets. Les projets d'infrastructure notamment devraient faire l'objet au préalable d'une étude minutieuse par des techniciens pour répondre aux normes en la matière.
- Le règlement du problème foncier pour l'acquisition du site de Mbirikila à Bukavu.
- Le non respect des délais d'exécution des travaux. Il est dû notamment au retard connu dans la prise des décisions.
- La rigueur dans la sélection des entreprises chargées d'exécution pour éviter des insuffisances et désagréments.
- La qualification insuffisante du personnel (ouvriers spécialisés) recruté sur terrain.
- L'évolution incontrôlable des marchés en termes de fluctuation des prix.
- La modicité des budgets alloués aux projets communautaires, soit 30.000 USD maximum par projet.
- L'absence de statut juridique que devraient avoir les structures locales de développement (CLD, CLAP, CLEP...), et le non renforcement de leurs capacités.
- Le manque de capacité technique/financière de la plupart des ONGs à concevoir et présenter des projets fiables, et leur manque d'expérience des procédures du PNUD dans la soumission de leurs appels de fonds par tranches.
- Le recours insuffisant à l'expertise de l'administration congolaise et de ses services spécialisés (SNHR et TP).
- La fourniture du carburant par le MDNAC pour faire fonctionner les générateurs et les pompes devant alimenter les citernes d'adduction d'eau des camps et des familles avoisinantes.

- Nouveaux besoins

- La révision de l'organigramme du projet post-brassage pour la période restante avant sa clôture opérationnelle.
- L'augmentation importante du nombre de latrines et de douches dans les camps militaires
- La construction de latrines et de douches réservés strictement à l'usage des dispensaires construits ou réhabilités dans les camps militaires, ainsi que la fourniture d'eau à ces infrastructures sanitaires.
- Le remplacement des tentes par des constructions dites « durables ».
- L'ouverture de foyers sociaux pour l'alphabétisation des épouses des militaires et leur formation à l'apprentissage des métiers, ainsi que pour le brassage social entre femmes civiles et celles des militaires.

7.3 Propositions de sortie

En réponse à ces problèmes, contraintes et nouveaux besoins exprimés, la mission a établi comme pistes de solutions une proposition de sortie qui peut se résumer comme une action continue en deux temps, aux dates et jalons critiques (1^{er} août – 30 septembre, et 1^{er} octobre-31 décembre), qui démontrera au Siège et au Bailleurs le sérieux accordé par le Bureau du PNUD / Kinshasa à la clôture du PPBR ;

A ces fins, on consultera le tableau présenté aux pages suivantes, intitulé : « Sortie du Projet Post-Brassage », soumis pour examen et approbation à la direction du PNUD / Kinshasa, ainsi que celui inclus en Annexe D8, qui détaillent l'utilisation possible prioritaire du solde des fonds DfID disponibles. Enfin, il est rappelé que la liste des « propositions » immédiates et celles suggérées pour l'après-projet est présentée aux paragraphes 5 et 6, pages 9-10 du rapport, auxquels il convient de se référer.

Sortie du Projet Post Brassage¹ - (v2)

Type d'action	Justification de l'action	Personne(s) responsable(s)	Timing de l'action	Remarque
Recouvrement de la somme de 1,035 M USD bloquée dans les PDs annulés	Ce sera un échec pour le PNUD de ne pas dépenser cette somme au regard des besoins énormes sur les sites	Chargé des Finances, GJS avec appui de la Chargée de programme, GJS et du DPA/Programme	Avant le 14 août 2009	Si cette activité n'est pas menée à temps, il faudra reverser cette somme de 1.035 M USD à DFID
Appui au processus d'adduction d'eau sur les sites du projet dans le District de l'Ituri	Il est impératif de fournir l'eau aux militaires et civils qui habitent dans les quartiers adjacents aux camps	Harmonis International	Avant le 10 août 2009	D'autres options, pour faire monter l'eau, en remplacement d'un moteur à carburant, devraient prévaloir
Lancement du processus de passation de marché pour l'adduction d'eau dans le District de l'Ituri	Processus obligatoire à suivre	Centre de Service	Avant le 14 août 2009	D'autres types de passation de marchés (avec des firmes ayant un LTA, etc.) devraient être considérés
Mise en place d'un Comité de Sortie du projet	La mise en place de ce Comité est nécessaire pour suivre la fin du projet (et préparer l'après projet)	DPA/Programme	Avant le 14 août 2009	Ce Comité pourrait être composé de la Chargée de programme, GJS, une personne du CdS, et de la personne Point Focal de l'Armée. Sur les sites, il serait nécessaire d'avoir une structure similaire (Chef de site, Personne Point Focal FARDC et le responsable du CLD)
Liste des activités à mener avec 1,7 M USD (Plan A)	Il s'agit en fait d'un Plan de Travail budgétisé pour la fin des activités	Chargée de programme, GJS	Avant le 10 août 2009	Le brouillon de ce document est déjà disponible
Indications de sortie du projet au personnel du projet à Bukavu; Notification de non-prolongation de contrats à certains membres du PPBR	Il est nécessaire que le DPA/Programme indique à l'équipe du projet les modalités ainsi que les orientations retenues pour la fin du projet	DPA/Programme, et Section chargée des Ressources Humaines	Entre le 10 et le 20 août 2009	Cette rencontre entre le personnel du projet et le Directeur du Programme pourrait se tenir à Bukavu, le site où les activités vont continuer avec les fonds du Royaume des Pays-Bas; Une partie du personnel actuel devra être maintenue jusqu'au 31 décembre pour assurer le suivi de fin du projet

¹ Harmonis International fournira son appui à toutes les activités restant à conduire avant la fin du projet selon une séquence bien déterminée

Sortie du Projet Post Brassage¹ - (v2)

Type d'action	Justification de l'action	Personne(s) responsable(s)	Timing de l'action	Remarque
Implications de l'adoption du Plan de Réforme de l'Armée	Le Plan pourrait avoir des implications directes sur l'utilisation du reliquat de 1.035 M USD résultant des POs annulés / bloqués dans le système ATLAS du PNUD	Chargée de programme, GJS	Avant le 13 août 2009	Action urgente pouvant influencer et conditionner une meilleure sortie du projet et l'utilisation des ressources restantes; Question: le Plan de Réforme est-il maintenant officiellement adopté et en vigueur?
Listes des besoins prioritaires de développement communautaire identifiés par les CLD mais non financés par manque de ressources	Ces listes serviront à déterminer les actions additionnelles à mener si le reliquat de 1.035 M USD devient disponible	Expert en relèvement communautaire et le chef de Site (Ituri, Nord Kivu et Sud Kivu)	Avant le 14 août 2009	Le besoin d'un foyer social, pour les jeunes filles et les femmes de militaires et de civils, a été exprimé sur l'ensemble des sites du PPBR
Liste des activités à mener avec 1,035 M USD (Plan B)	Il est impératif, pour éviter de reverser les fonds à DfID, d'établir une liste des actions à mener immédiatement dès que ces fonds bloqués deviennent disponibles	Chargée de programme, GJS	Avant le 21 août 2009	Le Plan de Réforme de l'Armée pourrait avoir des implications sur l'utilisation possible de cette somme
Vider les entrepôts sur tous les sites (Kits de cuisine, équipements des dispensaires, matelas, tentes, etc.);	Comme le projet sera bientôt clôturé il convient de transférer les biens achetés pour les bénéficiaires	Les chefs de sites	Avant le 30 septembre 2009	Les équipements des dispensaires, réactifs et autres produits médicaux du site de Beni pourraient être donnés aux hôpitaux et autres dispensaires de Beni/Butembo (ou de la Province du Nord Kivu)
Réunion du Comité de pilotage (pour la sortie du projet)	Préparer la fin du projet ainsi que l'après projet	Directeur Pays, Ministre MDAC, DfID + autres partenaires	Octobre/Novembre 2009 (dans toutes circonstances, bien avant la date butoir du 12 décembre 2009)	Il serait indiqué que cette dernière rencontre du Comité de Pilotage se tienne à Bukavu, le site où les activités vont continuer avec les fonds du Royaume des Pas Bas; Les activités d'après projet devront être précisées, leur mise en œuvre et coordination clarifiées
Implications de résiliation des contrats sur le site de Mambango à Beni dans le Nord Kivu	Il faut s'attendre à ce que les deux entreprises concernées aillent en justice pour résiliation abusive de leurs contrats	Directeur et le Juriste (Conseiller Juridique) du Centre de Service	Immédiatement	Il pourrait être nécessaire de chercher à trouver un compromis par arbitrage plutôt qu'une résolution par procès

