|  |  |
| --- | --- |
|  | **Description : Description : D:\BLZ BOULOT\1 - UE Procédures\Visibilité\Drapeau UE 3.jpgCOOPERATION RD. CONGO - UNION EUROPEENNE**  **Programme d’Appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité**  **Volet Défense « PROGRESS »**  **ENGAGEMENT FINANCIER GLOBAL N° : CD/FED/2014/036-193**  **ENGAGEMENT FINANCIER INDIVIDUEL N°FED/2019/410-460** |

TDR n°0190/PROGRESS-DP3/2020

Mission de Capitalisation du Programme Progress

Rapport final

Juin 2021

Chef d’équipe : Gaëllane Bourges

Expert suivi-évaluation : Catherine Guicherd

Table des matières

[Abréviations 3](#_Toc75897184)

[1. Introduction 5](#_Toc75897185)

[2. Résumé exécutif 6](#_Toc75897186)

[3. Analyse 8](#_Toc75897187)

[3.1. Limites constatées dans la stratégie du programme 8](#_Toc75897188)

[3.1.1. Difficultés de positionnement du programme 8](#_Toc75897189)

[3.1.2. Difficultés de cadrage programmatique 10](#_Toc75897190)

[3.1.2.1. Absence d’états des lieux stratégiques et techniques initiaux 10](#_Toc75897191)

[3.1.2.2. Les risques d’une approche technique segmentée 13](#_Toc75897192)

[3.1.3. Une cohérence tardive, mais fructueuse 13](#_Toc75897193)

[3.2. Capitalisation en matière de gestion des ressources humaines 14](#_Toc75897194)

[3.2.1. Contexte 14](#_Toc75897195)

[3.2.2. Acquis et défis restant à relever 15](#_Toc75897196)

[3.2.2.1. Spécification des profils de postes 15](#_Toc75897197)

[3.2.2.2. Base technique du système de gestion RH 16](#_Toc75897198)

[3.2.2.3. Collecte des données 17](#_Toc75897199)

[3.2.2.4. Conception du système de gestion RH 18](#_Toc75897200)

[3.2.2.5. Dégagements 20](#_Toc75897201)

[3.3. Capitalisation dans le domaine de la gestion budgétaire et financière 20](#_Toc75897202)

[3.3.1. Contexte 20](#_Toc75897203)

[3.3.2. Acquis et défis restant à relever 21](#_Toc75897204)

[3.3.2.1. Elaboration d’outils d’aide à la planification et à la gestion 21](#_Toc75897205)

[3.3.2.2. Renforcement des capacités 22](#_Toc75897206)

[3.3.2.3. Fragilités et défis 22](#_Toc75897207)

[3.1. Capitalisation en matière de lien Armée-population 24](#_Toc75897208)

[3.1.1. Contexte 24](#_Toc75897209)

[3.1.2. Acquis et défis restant à relever 26](#_Toc75897210)

[3.1.2.1. Opérationnalité des services 26](#_Toc75897211)

[3.1.2.2. Discipline 27](#_Toc75897212)

[3.1.2.3. Rapprochement entre civils et militaires 29](#_Toc75897213)

[4. Recommandations 32](#_Toc75897214)

[4.1. Recommandation transversale 32](#_Toc75897215)

[4.2. Gestion des ressources humaines 32](#_Toc75897216)

[4.3. Informatique 33](#_Toc75897217)

[4.4. Formation 33](#_Toc75897218)

[4.5. Armée-population 35](#_Toc75897219)

[4.6. Redevabilité 35](#_Toc75897220)

[5. Annexes 37](#_Toc75897221)

[5.1. Termes de référence 37](#_Toc75897222)

[5.2. Personnes rencontrées 48](#_Toc75897223)

# Abréviations

|  |  |
| --- | --- |
| AcaMil | Académie militaire |
| AIM | Avis Individuel de Modification |
| AT | Assistance technique |
| BDD | Base de données |
| CEM ADM | Chef d’état-major chargé de l’Administration |
| CEMG | Chef d’Etat-Major Général |
| CGEM | Commandement du Groupement des Ecoles Militaires |
| CGPMP | Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics |
| COFED | Cellule d’appui à l’Ordonnateur National du FED |
| CTSRA | Comité Technique de Suivi de la Réforme de l’Armée |
| DESPO | Direction des Etudes Stratégiques, Planification et Orientation |
| DIM | Dossier Individuel du Militaire |
| DINFOR | Direction de l’Informatique |
| DRHU | Direction des Ressources Humaines |
| DUE | Délégation de l’Union Européenne |
| EAdmI | Ecole d’Administration et d’Informatique |
| ECP | Education Civique et Patriotique |
| EMG | Etat-major Général |
| ESAM | Ecole Supérieure d’Administration Militaire |
| EUSEC | Mission européenne de conseil et d’assistance en matière de RSS dans le domaine de la Défense |
| EXEBU | logiciel d’Exécution Budgétaire |
| FA | Fiche Administrative du Militaire |
| FARDC | Forces armées de la République Démocratique du Congo |
| FEC | Formation, Equipement, Casernement |
| GIDAIM | logiciel de Gestion Informatique et Décentralisée des Avis Individuel de Modification |
| GIFDC | logiciel de Gestion informatisée des fonds et des documents comptables |
| GPEEC | Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois & Compétences |
| GTS | Groupe Technique Sectoriel |
| IG | Inspectorat Général |
| LGBF | Logiciel de Gestion Budget/Finances |
| MDNAC-R | Ministère de la Défense nationale, des Anciens Combattants et de la Réinsertion |
| MNS | Mécanisme National de Suivi |
| OSC | Organisation de la Société Civile |
| PRA | Plan de Réforme de l’Armée |
| RH | Ressources humaines |
| RRSSJ | Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité & Justice |
| RSS | Réforme du Secteur de la Sécurité |
| SCIFA | Service de Communication et d’Information des Forces Armées |
| SECAS | Service d’Education Civique, patriotique et d’Action Sociale |
| SGDN | Secrétariat Général à la Défense Nationale |
| SINGAMIL | Système Informatisé de Gestion Administrative des Militaires |
| TD | Tableau de Dotation |
| TO | Tableau d’Organisation |

# Introduction

Le présent rapport conclut la mission de capitalisation des acquis et des défis du Programme d’Appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité - Volet Défense (PROGRESS), au terme de cinq visites à Kinshasa effectuées entre décembre 2020 et mai 2021[[1]](#footnote-1). Les principales conclusions quant aux acquis de Progress et certains défis restant à surmonter pour atteindre l’impact recherché par le programme ont été présentés lors d’un Forum de haut-niveau tenu à Kinshasa le 19 mai[[2]](#footnote-2). Une analyse des défis de mise en œuvre incluant les difficultés de positionnement du programme a également été présentée à la Délégation de la Commission européenne (DUE), aux membres du consortium de mise en œuvre de Progress[[3]](#footnote-3), aux attachés de défense des Etats membres de l’UE présents à Kinshasa, ainsi qu’à la Cellule d’appui à l’Ordonnateur national du FED (COFED), maître d’ouvrage de Progress, le 21 mai. Le présent rapport regroupe et approfondit les éléments déjà présentés lors des deux manifestations, enrichis par un échange final avec les assistants techniques (AT) de Progress tenu le 24 mai. Il est structuré de la manière suivante :

Un **résumé exécutif** présentant les principales conclusions et recommandations de la mission.

**Une section analytique** distribuée en quatre grandes thématiques, dont deux sont directement liées à deux des domaines d’action principaux de Progress, à savoir, l’amélioration de la gestion des ressources humaines (section 3.2) et de la gestion budgétaire et financière (section 3.3), figurant toutes deux à l’Objectif 2 du programme.[[4]](#footnote-4) La première thématique traitée (section 3.1) porte sur les limites constatées dans la stratégie du programme, lesquelles ont sérieusement affecté sa capacité à atteindre son objectif d’accompagnement et d’appui de la mise en œuvre du Plan de Réforme de l’Armée (PRA) (Objectif 1)[[5]](#footnote-5). Les constats effectués sont applicables quelle que soit le ciblage thématique de l’appui futur de l’UE aux Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) et il importait donc d’y consacrer suffisamment d’espace pour éclairer les choix d’avenir. La troisième thématique analysée porte sur le travail effectué par Progress pour améliorer la qualité des relations entre l’Armée et la population, au titre de l’Objectif 3 du programme, qui visait à accroître la redevabilité des FARDC tant à l‘interne qu’à l’externe.[[6]](#footnote-6)

**Une section « Recommandations »,** structurée en six sous sections, fondées sur l’analyse des acquis et des défis de Progress: (i) Recommandations transversales ; (ii) Ressources humaines ; (iii) Gestion informatique ; (iv) Système de formation ; (v) Lien Armée-population ; vi) Redevabilité.

Deux **annexes documentaires**.

# Résumé exécutif

Positionnement du programme

Dans un contexte politique compliqué, Progress n’a trouvé ni le positionnement institutionnel, ni le positionnement technique adéquat pour structurer son appui. Fondé sur une insuffisante concertation préparatoire avec les FARDC et un présupposé non-réexaminé de continuité avec EUSEC, le programme a cru pouvoir faire l’économie d’une analyse d’état des lieux et d’une démarche explicative qui auraient pu lui permettre de mieux comprendre : i) la sensibilité de l’élément de souveraineté nationale inhérent à tout appui dans le domaine Défense ; ii) la structure et le fonctionnement de la chaîne de commandement de l’Armée distribuant les rôles et responsabilités entre niveau central et régions ; iii) la distribution organisationnelle et la chaîne des responsabilités fonctionnelles dans ses différents domaines d’appui, notamment sur les questions centrales de gestion des ressources humaines et gestion budgétaire et financière ; iv) les questionnements de la haute hiérarchie militaire quant à certains aspects de la Réforme.

Ce manque d’analyse et de communication ont mené le programme à : i) s’engager dans des pistes non-porteuses en matière de conseil stratégique ; ii) apporter un appui déséquilibré entre les structures centrales et les Zones de défense, situées en province ; iii) privilégier une approche d’appui en termes de structures à une approche en termes de fonctions, conduisant dans certains cas à créer des déséquilibres de compétence institutionnels. L’absence d’un expert en ressources humaines pendant trois ans et d’effort de cohésion interne de l’assistance technique ont aggravé ces travers.

Ce n’est que tout en fin de parcours (2020-2021) que Progress a acquis la cohérence et la légitimité nécessaires à l’impact de son action, non pas en raison de l’adéquation de son conseil stratégique, mais grâce à l’impact conjugué au niveau stratégique des patients efforts d’assistance technique investis dans ses différents champs de travail.

Acquis stratégiques

Malgré l’absence d’une direction stratégique claire, Progress a posé des jalons importants d’une amélioration de la gouvernance au sein des FARDC grâce à son appui technique en matière de gestion des ressources humaines, de gestion administrative et financière, et d’informatisation, ainsi que grâce à la vulgarisation des principes de subordination inhérents à la structure organique et du Code d’éthique du militaire.

Le programme a en outre aidé les FARDC à mettre le doigt plus concrètement sur certaines conditions de faisabilité de la Réforme jusque-là sous-estimées, notamment : i) certains dysfonctionnements de la chaîne de commandement et l’incohérence de certaines structures, dont la révision et/ou l’harmonisation seront nécessaires à la fonctionnalité ; ii) la non-soutenabilité financière du Plan de réforme et la nécessité d’effectuer des choix de priorités.

Acquis techniques

**Gestion des ressources humaines (RH).** Progress a permis aux FARDC : i) d’améliorer la gestion administrative quotidienne des membres des Forces armées ; ii) d’amorcer une transition vers une gestion dynamique des effectifs, des emplois et des compétences (recrutement, formation, promotions, etc.), condition de reconstruction et de durabilité d’une Armée professionnelle. Ces acquis se sont notamment matérialisés par : i) un gros travail de spécification des emplois à prévoir au sein des Forces armées, lequel a permis d’entamer une restructuration approfondie de la base de données SINGAMIL mise en place par EUSEC, qui constitue la base technique de gestion de l’ensemble des effectifs ; ii) le développement de six logiciels permettant d’améliorer à la fois la gestion administrative et la gestion prévisionnelle des effectifs ; iii) un travail initial de diagnostic des fonctions et de l’organisation nécessaires à la gestion efficace des ressources humaines à travers l’ensemble des structures centrales et régionales ; iv) la mise en place d’outils permettant de systématiser et rendre plus rigoureuse la collecte et la mise à jour des données concernant les militaires ; v) un premier degré de sensibilisation de la haute hiérarchie quant à l’intérêt et aux prérequis de la gestion prévisionnelle des effectifs.

**Gestion budgétaire et financière.** L’appui de Progress s’inscrit dans le contexte national de modernisation de la gestion des finances publiques, notamment l’entrée en application en 2023 de la gestion axée sur les résultats fondée sur une programmation à moyen terme sous la forme de budget-programme. Plus concrètement, cet appui a permis de: i) mettre en place : a) un référentiel solide de guides, manuels et procédures de gestion budgétaire, financière, des matières et des marchés publics conformes à la législation nationale et aux normes internationales ; b) deux logiciels, l’un de budgétisation et l’autre de gestion des documents comptables, qui devraient sensiblement améliorer l’efficacité et la transparence de la gestion des ressources financières des FARDC ; ii) renforcer les capacités des services financiers du Ministère de la Défense (MNDAC-R), de l’Etat-Major général (EMG) ainsi que des personnels financiers distribués au sein des Corps, Forces, et Services à la fois au centre et en région ; iii) amorcer des pratiques de programmation budgétaire plus inclusives et donc asseoir le budget sur une représentation plus conforme aux besoins.

**Relations Armée-population.** La qualité des relations entre Armée et population tient à des facteurs nombreux et complexes. Ne pouvant agir sur l’ensemble des leviers susceptibles d’améliorer cette relation, Progress s’est attaché à : i) amener les militaires à mieux connaître leur rôle et exercer leur devoirs envers la population à travers le développement de l’éducation civique et patriotique (ECP); ii) faciliter le rapprochement des FARDC avec la population locale ainsi qu’avec les associations de la société civile, en travaillant en priorité sur certaines zones de conflit ; iii) améliorer la qualité de la communication entre l’Armée et le public. Les efforts menés en matière d’ECP ont permis de mettre en place un socle durable, qui se traduit par l’intégration des matières ECP dans les programmes d’enseignement des Ecoles et centres d’instruction. Les efforts de rapprochement entre l’Armée et la population ont eu un impact tangible au niveau local dans les régions où le programme a été déployé, sans toutefois déboucher sur un dialogue ou une problématisation au niveau national. Quant aux efforts de renforcement des capacités de communication, leur impact se heurte au manque de moyens du service concerné et au fait qu’ils n’ont pas touché les médias sociaux, principal défi auquel se trouvent aujourd’hui confrontées les forces armées en matière de communication.

Défis à relever dans le cadre d’un appui futur

Les acquis de Progress sont réels, mais fragiles, dans la plupart de ses domaines d’intervention. Leur durabilité dépendra de : i) la durée de la transition entre Progress et le ou les appuis successeurs entrepris par l’UE et ses partenaires ; et ii) l’engagement propre des FARDC à entretenir ces acquis dans la période transitoire et les faire fructifier à l’avenir. De ce point de vue, le risque existe que la priorité donnée aux opérations, notamment dans le contexte de l’imposition de l’état d’urgence à l’est, absorbe les moyens et l’attention des décideurs aux dépens des réformes structurelles indispensables à l’amélioration de la gouvernance et, en fin compte, de l’efficacité opérationnelle. Même si la volonté de réforme est bien présente au sein de la haute hiérarchie des FARDC, une présence durable des partenaires semble nécessaire pour soutenir cette volonté.

Cependant, quelle que soit la forme de l’appui futur des partenaires à l’amélioration de la gestion et de la gouvernance des FARDC, il ne pourra pas être couronné de succès sans engagements propres des autorités congolaises : i) la haute hiérarchie militaire devra trancher certains choix peut-être difficiles relatifs à la structure et aux tableaux d’organisation et de dotation (TO/TD) des Forces ; ii) un ligne budgétaire conséquente devra être consacrée par les FARDC à leur modernisation informatique, tant pour l’acquisition et le renouvellement des moyens matériels et réseaux de communication que pour la formation des personnels ; iii) les FARDC devront poursuivre et amplifier leur effort de formation dans le cadre des Ecoles et consacrer des moyens conséquents à la formation continue pour combler les lacunes de compétence des personnels en poste jusqu’à ce que le renouvellement des effectifs et la structuration des Ecoles aient pleinement produit leurs effets ; iv) il revient aux autorités congolaises de trouver une solution au problème du dégagement des inactifs et retraités restant engagés au sein de l’Armée et de revaloriser la condition sociale des actifs, condition sine qua non d’impact des efforts d’amélioration du professionnalisme et la discipline appuyés par les partenaires.

# Analyse

## Limites constatées dans la stratégie du programme

### Difficultés de positionnement du programme

Absence de vision commune sur les priorités

L’absence de vision commune sur la priorisation de l’aide à apporter au secteur de la Défense a créé dès le départ une incompréhension des autorités congolaises qui n’a pas été porteuse pour le démarrage et la mise en œuvre de Progress. Le gouvernement devant faire face aux conflits de l’est du pays, la demande de soutien aux opérations militaires a eu tendance à être priorisée sur la réforme institutionnelle de la Défense. Le trio « Formation, Equipement, Casernement » (FEC) est d’ailleurs présenté dans le Plan de Réforme de l’Armée (PRA) comme couvrant les secteurs d’action prioritaires pour l’engagement des bailleurs internationaux dans le cadre de l’aide bilatérale traditionnelle.

Des divergences de départ sur les enjeux internes de la Réforme étaient également présents. Si les FARDC souhaitent apporter des changements dans l’organisation et le fonctionnement de l’Armée « en vue de la rendre plus professionnelle, républicaine et dissuasive »[[7]](#footnote-7), les aspects de gouvernance plus sensibles politiquement comme le contrôle civil de l’Armée, la participation publique au processus de définition des politiques ou encore la gestion financière ont du mal à se frayer un chemin dans la culture d’opacité qui caractérise le secteur de la Défense.

Difficulté de prise en compte de la dualité Ministère-EMG

Les négociations politiques inter-congolaises en Afrique du Sud (2002-2004) ont certes permis de jeter les bases de la Réforme du secteur de Sécurité (RSS), mais à l’arrivée de Progress, l’approche RSS était encore considérée par certains acteurs comme « un exercice de style » imposé par les bailleurs.

L’UE a signé un programme avec le MNADC-R en vue de l’amélioration de la gouvernance. Mettre le Ministère au centre de l’appui à la gestion de l’Armée est un changement de paradigme fort et un signal vis-à-vis des structures militaires. Cependant, dans les grands domaines de la gouvernance (gestion des ressources humaines, gestion budgétaire et financière, gestion des moyens logistiques, etc.), l’Etat-Major Général (EMG) est responsable de l’expression des besoins en lien avec les Forces, Corps, Services et unités ; de la coordination et de la supervision de la remontée des données nécessaires à la gestion et au pilotage ; du respect des règles, qu’elles soient d’éthique ou de subordination ; de l’information et de la conduite des formations; ainsi que garant de la condition du militaire et du moral des troupes. Ainsi, si le ministère définit la politique générale de Défense, l’EMG la met en œuvre avec le personnel qui lui est subordonné[[8]](#footnote-8). Un programme Défense soutenant la gouvernance ne peut être donc être conçu en priorisant l’appui aux structures du Ministère au détriment de l’Etat-major.

Si l‘approche de Progress, consignée dans les documents d’engagement de l’UE, a permis d’établir des contacts au niveau du cabinet du MDNAC-R avec ses membres les plus directement impliqués dans la mise en œuvre de la Réforme, en revanche, il n’a pas été possible d’établir un lien de collaboration constant au niveau du cabinet du Chef EMG. Dans un contexte où règne une certaine concurrence de leadership entre le MNDAC-R et l’EMG, cette absence de contact suivi avec le second n’a pas permis l’établissement des relations de confiance qui auraient été nécessaires à Progress pour avancer sur de nombreux dossiers relatifs à la Réforme.

**Un programme Défense soutenant la gouvernance ne peut être conçu en priorisant l’appui aux structures du Ministère au détriment de l’Etat-major**

Insuffisante prise en compte de la sensibilité du domaine Défense

Une erreur du programme Progress a été de croire être d’emblée légitime, à la suite d’EUSEC, à faire du conseil stratégique au niveau décisionnel le plus haut des FARDC, c’est-à-dire le Ministre de la Défense et le Chef d’Etat-Major au travers de leurs cabinets respectifs[[9]](#footnote-9). Or, la Réforme est un enjeu de souveraineté nationale, comme le signale très clairement la version révisée du PRA de 2013[[10]](#footnote-10). La réforme de ce secteur est donc un dossier hautement sensible. Proposer aux autorités de les accompagner dans le « pilotage » ou la « conception » de la Réforme[[11]](#footnote-11) est perçu comme une attitude d’ingérence. Au mieux, il aurait été possible de s’insérer à ce niveau après qu’une relation de confiance se soit établie dans le temps, sur la base d’un travail d’assistance technique solide au quotidien, qui aurait montré son utilité à la hiérarchie des FARDC. Un tel positionnement avait été possible à EUSEC, mais il était grandement facilité par le fait que la présence et le mandat d’EUSEC avait été négociés au niveau politique, qu’EUSEC était une mission de nature militaire s’adressant à des militaires, que la mission visait un appui ayant directement un impact opérationnel avec une présence permanente dans les Régions militaires, qu’EUSEC disposait de moyens financiers nettement supérieurs à ceux de Progress, et pouvait avoir une réactivité bien plus grande aux besoins exprimés par les FARDC (ex. équipements informatiques), n’étant pas soumise à des procédures type FED. Ces conditions ne s’appliquant pas à Progress, seule une approche « bottom-up », centrée sur de l’expertise technique sectorielle aurait pu porter des fruits, comme ce fut le cas d’ailleurs en fin de programme (voir section 3.1.3 ci-dessous), en évitant que des efforts considérables soient consacrés en vain à chercher des points d’entrée au niveau stratégique (voir section 3.1.2.1 ci-dessous).

Cette réticence à « l’ingérence » extérieure est l’une des raisons du blocage des structures de coordination du Mécanisme National de Suivi (MNS) mises en place suite aux accords de Sun city, notamment pour ce qui concerne la réforme de l’Armée, le Groupe de Travail N° 1 (GTS1) et Comité Technique de Suivi de la Réforme de l’Armée (CTSRA). Outre la concurrence de leadership entre Ministère et EMG, qui a freiné l’opérationnalité de ces structures, la réticence des autorités militaires à mettre autour d’une même table les partenaires multilatéraux engagés dans une réforme de type gouvernance et les partenaires bilatéraux avec lesquels les FARDC coopèrent dans le cadre d’une approche « former et équiper » était claire. Les réticences étaient d’autant plus fortes encore si l’on considère que ces mécanismes prévoyaient la présence d’observateurs de la société civile, dont les FARDC se défient (voir section 3.1, Relations Armée-population). Il n’est donc pas surprenant que le CTSRA n’ait jamais été mis en place.

Insuffisante association des FARDC à la conception du programme

Outre le différentiel d’attente entre l’offre et la demande d’appui, les interlocuteurs FARDC des expertes capitalisation ont maintes fois souligné que les structures qui devaient être impliquées dans la mise en œuvre des actions engagées par Progress n’avaient pas été associées à la définition préalable du programme. Or, un processus de concertation, autant avec les cadres du Ministère que ceux de l’EMG, ponctué de rencontres avec les hautes autorités, aurait été indispensable pour assurer l’adhésion de ces structures à sa mise en œuvre.

Progress a certes tenté de créer une dynamique d’appropriation du programme a posteriori par une revue conjointe du rapport de démarrage avec les FARDC, comportant la mise en place de trois groupes de travail thématiques[[12]](#footnote-12). Cependant, même si le document final élaboré par les groupes de travail a été approuvé par le Secrétaire Général à la Défense (octobre 2015), la stratégie globale présentée dans la méthodologie du bureau d’assistance technique déjà actée dans le contrat n’était pas révisable[[13]](#footnote-13). En outre, cette tentative d’association tardive des cadres FARDC était largement insuffisante pour surmonter les incompréhensions qui ont découlé de leur manque d’implication initiale. Au-delà de ces enjeux de fond, une préparation en amont des autorités sur le type d’instrument financier que constituait le FED, avec ses contraintes de délais et de procédure, aurait été nécessaire, surtout après 11 années de collaboration avec la mission EUSEC appréciée pour sa réactivité à la demande des bénéficiaires. Même si une tentative d’explication a été effectuée par la COFED en cours de mise en œuvre, la lourdeur et la rigidité de l’instrument FED a été un élément supplémentaire de désintérêt, voire de mépris des autorités militaires[[14]](#footnote-14). De manière générale, le manque de concertation et d’explication qui a marqué la conception du programme a mené à une crispation durable qui n’a pas permis de surmonter la réticence des FARDC à la mise en place du Comité de Pilotage du Programme.

Insuffisante prise en compte de la structure organisationnelle des FARDC

Le programme a été conçu sur une base géographique (logique décentralisation), inadaptée au système d’organisation de la Défense. La stratégie initiale et le budget attenant ne prévoyaient donc que très peu d’appuis en dehors de Kinshasa. Or, l’organisation de la Défense fait que les structures de commandement sont réparties sur l’ensemble du territoire à différents niveaux[[15]](#footnote-15). Les entités clés sont les Zones de défense (ZD), entités territoriales inter-forces qui ont leur état-major situé respectivement à Kinshasa (1ère ZD), Lubumbashi (2ème ZD) et Kisangani (3ème ZD). Prévoir un appui principalement au niveau central de Kinshasa revenait donc à privilégier, outre les structures décisionnelles de niveau 1, une seule unité de mise en oeuvre de niveau 2, à savoir la première ZD. De plus, travailler uniquement au niveau central, même en impliquant l’état-major de ZD, ne peut pas créer les impacts espérés si l’on n’appuie pas les chaînes de mise en œuvre. Il était clair que si le programme ne touchait pas le niveau 3, à savoir les Régions militaires, les impacts espérés ne pouvaient se réaliser. L’assistance technique, dans le cadre des réunions au sein des groupes de travail conjoints avec les FARDC, a tenté d’identifier les niveaux d’intervention nécessaires pour redonner de la cohérence à la stratégie. Cependant, ni la logique du programme, ni le budget n’étaient suffisamment flexibles pour s’adapter à cette réalité.

**Tout futur programme d’appui à la Réforme des FARDC doit prévoir dans sa conception une intervention autant auprès des structures centrales du MNADC-R et de l’EMG que de l’ensemble des états-majors de Forces, Services, Régions et Zones de défense à tous les niveaux de leurs chaînes respectives, afin de ne pas créer des différentiels de compétence et d’équipement néfastes à l’efficacité/impact de l’action.**

### Difficultés de cadrage programmatique

#### Absence d’états des lieux stratégiques et techniques initiaux

La période de passation pour « assurer la poursuite et la continuité du volet conseil stratégique d’EUSEC »[[16]](#footnote-16) devait permettre le développement d’une ligne stratégique propre de Progress. Or, si la transmission de la documentation et l’échange d’information ont bien été effectués comportant un relevé des dossiers en cours et de leur état d’avancement, Progress n’a pas clairement établi les modalités de poursuite du travail d’EUSEC dans le cadre qui était le sien.

Malgré les réunions des groupes de travail conjoints, l’assistance technique n’a pas effectué d’analyse de fond qui aurait permis de comprendre :  i) les implications programmatiques du contexte politique (voir analyse en section 3.1.1) ; ii) la portée de l’action des structures de suivi de la Réforme ; iii) la distribution des structures et fonctions des interlocuteurs techniques dans chacun des domaines d’appui, avec leurs forces et faiblesses, et les risques associés à certaines approches d’appui ; iv) la légitimité des structures FARDC mises en place par la Réforme au sein même de l’institution.

Non prise en compte du contexte politique

L’absence d’analyse des implications programmatiques du contexte politique – notamment la réticence des FARDC vis-à-vis de toute forme d’intervention extérieure de type gouvernance – a rendu vains les efforts de positionnement initial du programme, qui s’est efforcé pendant plus de deux années (automne 2015-automne 2017) d’ouvrir des portes qui lui sont resté désespérément fermées. Ainsi, les efforts de Progress – conjoints avec EUSEC au départ – pour faire entériner par les Autorités militaires les termes de référence du CTRSA et du GTS1 (« Armée ») n’ont-ils jamais abouti. Sans doute, ce mutisme aurait-il dû alerter l’assistance technique sur l’absence d’ouverture en vue de l’activation de ces structures.

A défaut, et en partie en parallèle, Progress a tenté d’ouvrir une nouvelle voie à travers l’appui au **collège des conseillers Réforme**, mis en place en 2015 auprès du Ministre et des principaux états-majors. [[17]](#footnote-17) A cette fin, la douzaine de conseillers Réforme a été réunie de façon hebdomadaire par l’assistance technique entre début 2016 et début 2018, mais sans résultats tangibles, en raison, cette fois-ci, davantage d’une perception erronée des limites de ce collège (voir ci-dessous).

**Progress n’a trouvé ni le positionnement politique ni le positionnement technique adéquat pour structurer son appui à la Réforme**

Méprise sur la portée des structures de suivi de la Réforme

Outre l’obstacle qu’a constitué le manque d’ouverture des FARDC, il n’est pas certain que Progress ait saisi la limite inhérente des structures de coordination et de suivi de la Réforme. En effet, ce n’est pas à travers le CTRSA que le programme aurait pu apporter un appui pour renforcer les compétences techniques des FARDC en matière de planification et de suivi de mise en œuvre de la Réforme (plan d’action prioritaire, budgétisation, chronogramme). Un suivi effectué au niveau du CTRSA aurait été complémentaire à un suivi technique effectué par les FARDC mais n’aurait pu en aucun cas s’y substituer.

Quant au collège des conseillers Réforme, il ne pouvait être non plus la bonne porte d’entrée pour effectuer ce travail technique. La non-existence des conseillers Réforme dans les tableaux organiques (TO)[[18]](#footnote-18), le manque de clarté sur leurs fonctions[[19]](#footnote-19), le profil des personnes nommées à ces postes, l’absence de structure de soutien (secrétariat) rendaient peu probable dès le départ leur capacité à fonctionner en tant que structure de suivi de la Réforme. Début 2021, la fonction était d’ailleurs quasi-tombée en désuétude, la plupart des conseillers n’étant plus en poste et n’ayant pas été remplacés.

A partir de 2018, conformément aux recommandations de l’évaluation à mi-parcours[[20]](#footnote-20), Progress a réorienté son appui vers la Direction des Etudes Stratégiques, Planification et Orientation (DESPO) du MNDAC-R en tant que structure de suivi du PRA. La DESPO était effectivement l’organe de coordination technique adapté et situé au bon niveau dans la structure organique au sein du Secrétariat général du MNADC-R. Mais elle n’a ni la capacité, ni la fonction d’assurer à elle seule un travail de suivi et de planification stratégique : elle peut centraliser les données, mais n’est pas technicienne dans les domaines spécifiques, notamment les aspects budgétaires de la planification.

Absence de diagnostics structurels et fonctionnels

A son arrivée, Progress a constaté d’emblée que les structures qui étaient ses interlocuteurs techniques présentaient des forces et des faiblesses et que certaines – notamment celles qui étaient nouvellement créées ou s’étaient vu attribuer un nouveau mandat dans le cadre de la Réforme – avaient des difficultés à se mettre en place. Progress a donc, à bon escient, appuyé un certain nombre d’audits organisationnels (SGDN, DESPO, SCIFA, SECAS)[[21]](#footnote-21). Cependant, si ces audits ont été utiles à l’organisation interne des services concernés, ils n’ont porté que sur une partie des interlocuteurs du programme (les services en charge de la gestion RH, de la gestion budgétaire et financière ou de l’informatique au MNADC-R et à l’EMG n’ont pas été concernés). En outre, certains de ces audits (comme ceux du SGDN et de la DESPO) étaient plus proches d’une d’étude de perception que d’un examen analytique et donc insuffisants pour élaborer un plan d’action précis et séquencé.

En outre, les audits réalisés n’ont porté que sur des structures et non sur des fonctions. Or, il aurait fallu établir des **diagnostics fonctionnels** dans les grands domaines d’appui de Progress : i) gestion RH ; ii) gestion budgétaire et financière ; iii) audit ; iv) capacité informatique. Ces diagnostics auraient permis d’examiner non seulement la structure et le fonctionnement de chaque service pris isolément, mais également **la division du travail et les interactions entre les structures concourant à l’exercice de certaines fonctions**, En d’autres termes, il s’agissait de poser la question « qui fait quoi ? » pour ensuite déboucher sur des recommandations de type « qui devrait faire quoi ? ». Une telle démarche aurait permis de mieux calibrer l’appui de Progress sans risquer de créer des déséquilibres (voir section 3.1.2.2 ci-dessous) et en identifiant les appuis les plus susceptibles de créer les synergies nécessaires à la multiplication des impacts du programme.

Non-prise en compte des interrogations internes des FARDC

Largement coupé de l’EMG, Progress n’a pu suffisamment mesurer le degré d’insatisfaction d’une partie de la haute hiérarchie militaire quant à la structure organique mise en place par la Réforme et donc l’évolution des esprits vers le besoin d’une révision de la Loi organique de 2011. Cette loi a constitué le socle du travail juridique sur lequel le programme s’est investi, et qu’il s’est efforcé de faire connaître à travers un grand nombre de séminaires de sensibilisation sur la Réforme[[22]](#footnote-22). Si cette réflexion sur l’organisation du système de défense a nécessité un temps de maturation, les incompréhensions et dysfonctionnements relatifs aux relations de commandement/subordination et à la structure organique sont ressorties d’analyses diverses (dont le séminaire de haut-niveau organisé par EUSEC en juin 2015, les rapports d’audit de l’Inspectorat général (IG) réalisés en 2016 et 2017 avec l’appui de Progress, et les débats des séminaires de sensibilisation eux-mêmes). Les implications de ces interrogations auraient dû être saisies par Progress pour en examiner les conséquences programmatiques. Une de ces conséquences, entre autres, est qu’une partie du travail de développement de textes juridiques effectué[[23]](#footnote-23) s’est centrée sur le renforcement d’un cadre légal inadapté et en porte à faux avec la perception de ses acteurs et utilisateurs principaux. Certains processus ont été donc codifiés alors que la solidité de leur présupposés institutionnels n’était pas démontrée. Alors que la perspective d’une révision de la Loi organique se profile[[24]](#footnote-24), une partie de la production de Progress dans ce domaine risque d’être obsolète avant même d’avoir fait l’objet d’une validation officielle.

#### Les risques d’une approche technique segmentée

L’absence d’analyse du contexte politique, la méconnaissance des interrogations des FARDC sur la légitimité de certains axes centraux de la Réforme, l’absence de diagnostics fonctionnels a conduit **Progress à mener des activités relativement segmentées,** pensées en termes d’appui aux structures techniques dont la porte lui était ouverte, mais **sans approche stratégique par rapport à l’impact recherché du programme**. Une recherche de cohérence interne entre les différents volets de l’assistance technique aurait pu pallier en partie ces lacunes, mais elle n’a pas été mise en œuvre. Ainsi, l’appui à la Réforme dans le cadre du Résultat 1 du programme n’a pas été rapproché de l’appui en matière de budget-finances dans le cadre du Résultat 2, ce qui aurait pu permettre de soulever sans attendre le problème de la non-soutenabilité financière du PRA et donc de commencer à y chercher des solutions. De la même manière, la logique de renforcement de la redevabilité recherchée n’a jamais été transformée en axe stratégique en rapprochant le Résultat 3 (la sensibilisation sur les questions d’éthique et de discipline), le Résultat 2 (l’introduction de pratiques de gestion plus rigoureuses), et le Résultat 1 (dans ses actions de sensibilisation de haut-niveau sur la gouvernance en tant que composante clé de la Réforme). Quant à l’aspect ressources humaines, son imbrication transversale avec l’ensemble des autres volets du programme n’a jamais été mise à profit pour en faire un pilier central des travaux de l’équipe en interne. En partie en raison de l’absence d’un AT ressources humaines pendant trois ans, le dossier a été traité essentiellement sous l’angle technique de l’informatisation des données RH (voir section 3.2). Il s’agit là, certes, d’aspects techniques fondamentaux, mais cette approche n’a pas permis de donner à la question des RH la place centrale qu’elle aurait dû avoir dans la stratégie de Progress censée être centrée sur l’axe 2 du PRA « Système d’hommes, de l’Administration et du contrôle ».

Cette segmentation de l’approche a sapé la rentabilité de l’effort et, dans certains cas, conduit à des travers. Citons :

En matière de développement de textes juridiques, la faible valeur ajoutée des projets de décrets visant à faciliter l’application de la Loi portant statut du Militaire, alors que les travaux réalisés dans le cadre de l’appui budget-finances ont montré que cette loi n’est pas finançable sur les ressources des FARDC ;

L’appui à la DESPO à partir du 1ère semestre 2018 (alors que celle-ci était devenue le point focal de Progress au sein de la structure et l’axe principal de l’appui du programme en matière de Réforme) s’est fait un temps au détriment de la Direction des Ressources Humaines du MNADC-R (DRHU), précédemment point focal de Progress, et du Département Adm/Log en charge des RH à l’EMG. L’absence de longue durée d’une expert RH à Progress a favorisé cette distorsion ;

De même, et en partie en raison de l’absence d’un expert RH, la focalisation de l’appui RH de Progress sur le volet informatique a aggravé le déséquilibre de compétence entre le service informatique (DINFOR) et la DRHU/Département Adm/Log, et a eu tendance à encourager la substitution fonctionnelle entre le premier et les seconds, au détriment de l’ensemble : surcharge de la DINFOR, empiètement de compétence de sa part sur d’autres structures, insuffisante montée en capacité des structures RH.

### Une cohérence tardive, mais fructueuse

Ce n’est qu’en fin de programme (à partir du 2ème semestre 2019), que Progress a commencé à **soutenir une dynamique de travail coordonnée** entre la DESPO et les autres structures concernées par la Réforme, distribuées en 13 sous-groupes thématiques[[25]](#footnote-25). Les 26 hauts-cadres concernés (deux par sous-groupe) ont bénéficié d’un renforcement de capacités à travers cinq formations successives portant sur la gestion des projets, le suivi-évaluation, la gestion axée sur les résultats, le leadership, et l’analyse et la synthèse de documents. C’est sur cette base qu’a pu être réalisée, au cours du 2ème semestre 2020, une vaste collecte de données relatives à la mise en œuvre du PRA au niveau des grandes structures à Kinshasa (MDNAC, EMG, Forces, Corps et Services) et dans les dix Régions militaires.

Au regard du bilan du PRA, les méthodes et outils de planification développés par Progress, d’une part dans le cadre des formations préalables au bilan, d’autre part dans le cadre du travail d’appui à la montée en capacité des structures de gestion budgétaire et financières (voir section 3.3), ont permis aux experts des FARDC réunissant les 13 sous-groupes sectoriels de travailler à l’élaboration d’une Stratégie sectorielle Défense alignée sur le Plan national stratégique de développement assortie d’un Plan d’actions prioritaires. Pour la première fois, coïncidant avec la clôture de Progress, les FARDC ont en mains une déclinaison priorisée du PRA soutenable financièrement, avec des indicateurs d’atteinte d’objectifs et de résultats fixés. Si le résultat des travaux n’est, aux dires d’un des principaux responsables impliqués « pas parfait », il est néanmoins le point de départ d’une démarche de planification solide s’inscrivant dans la démarche nationale pilotée par les ministères du Plan et des Finances publiques (voir encadré et section 3.1.3).

**Plan sectoriel Défense et Plan d’actions prioritaires**

L’élaboration d’une Stratégie sectorielle Défense répond à une demande du ministère du Plan visant à faire en sorte que l’action de l’ensemble des ministères s’inscrive dans le cadre de la stratégie de planification nationale (Plan national stratégique de développement). Le Plan d’action découlant de la stratégie doit s’inscrire dans le cadre national de dépenses à moyen terme (2020-2022). Grâce à l’appui de Progress, la Stratégie sectorielle et le Plan d’action concomitant ont été déroulés au 1er semestre 2021 selon une approche de programmation à moyen terme type budget-programme, conformément à la Loi de finances qui prévoit l’entrée en vigueur de cette approche en 2023. A ce titre, le MNDAC-R figure parmi les ministères les mieux préparés à cette transition majeure dans la gestion des finances publiques.

Les assistants techniques Progress ont appuyé conjointement les travaux sur la Stratégie sectorielle et le PAP au cours des derniers mois d’existence du programme. Progress trouvait ainsi une **cohérence tardive et presque par défaut** en matière d’appui à la mise en œuvre de la Réforme

## Capitalisation en matière de gestion des ressources humaines

### Contexte

Grâce à l’appui d’EUSEC, à l’arrivée de Progress, les FARDC avaient en place les éléments fondamentaux d’une **gestion administrative de leurs effectifs**grâce au recensement des militaires actifs et la mise en place d’une première base de données (BDD) SINGAMIL comportant les éléments de la Fiche Administrative du Militaire (FAM) permettant la gestion de la paie et, en principe, des situations administratives (ex. mise à la retraite, dégagement). Elles ne disposaient cependant pas des éléments nécessaires à une **gestion des ressources humaines,** à savoir :i)les données complètes constituant le **Dossier Individuel du Militaire (DIM)** (comportant, outre la fonction et le grade du militaire, sa spécialité, ses qualifications, ses diplômes, ses formations) ; ii) les logiciels permettant un meilleur traitement des données, tant pour gérer les situations individuelles que pour mener une **gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)** permettant de « mettre l’homme qu’il faut à la place qu’il faut »[[26]](#footnote-26).

A l’arrivée de Progress, les recensements biométriques réalisés avec l’appui d’EUSEC étaient anciens et l’état de situation personnelle du militaire enregistré n’était donc plus à jour. En outre, la connaissance de la situation des inactifs, ayant-droits et dépendants des militaires était lacunaire, souvent basée sur des supports papier incomplets et non compilés dans la BDD. Non seulement aucun outil approprié n’existait pour leur recensement mais aucun logiciel n’était en place pour traiter de la situation des inactifs. Les FARDC ne disposaient d’aucun plan de dégagement, que ce soit des militaires ayant atteint l’âge de la retraite, de ceux qui avaient atteint la limite de leur engagement contractuel, ou de ceux qui n’étaient plus en état de servir (ex. blessés de guerre, malades chroniques, etc.). Le maintien au sein des FARDC de larges cohortes d’inactifs et éléments ayant atteint l’âge de la retraite[[27]](#footnote-27), sans compter les éléments fictifs, pesaient – et continuent de peser – sur le budget RH des FARDC, constituant de fait un obstacle sérieux au renouvellement des effectifs.

Aucun schéma fonctionnel ni système opérationnel n’existait non plus pour définir les rôles et les responsabilités des différentes structures impliquées dans la chaîne de gestion RH au MNADC-R, à l’EMG, et au sein des Forces, Corps et Services.

### Acquis et défis restant à relever

L’effort de Progress s’est déployé sur cinq axes, i) la spécification des profils de postes à retenir au sein des forces armées ; ii) le développement de la base technique du système de gestion RH à partir de la BDD SINGAMIL ; iii) la collecte des données RH ; iv) la conception d’un système de gestion RH ; et v) la structuration d’un dispositif de dégagement des militaires non-actifs ou ayant atteint l’âge de la retraite. Les trois premiers de ces axes ont concentré l’essentiel de l’effort.

#### Spécification des profils de postes

Au démarrage de Progress, le catalogue des emplois des FARDC était imprécis et disparate. L’action de Progress a permis d’améliorer ce catalogue sur trois plans : i) **la précision**, chaque emploi étant maintenant associé à une fonction, une spécialité, des qualifications et un niveau de qualification; ii) **l’harmonisation/standardisation des profils,** qui doivent être les mêmes au même niveau de responsabilité et type d’emploi à travers l’ensemble de la structure ; iii) **la modernisation** par l’intégration des fonctions nouvelles liées à la gouvernance qui n’existaient pas au sein des FARDC.

Ce catalogue, même s’il n’est pas encore définitif, a permis aux FARDC de progresser sensiblement dans la révision de leurs tableaux d’ordre et tableaux de dotation (TO/TD), entreprise en 2015 et toujours en cours[[28]](#footnote-28). Elle a notamment permis de :

* Mettre en évidence les nombreuses incohérences entre fonctions, grades et emplois existants, ainsi que les incohérences entre les dotations en personnel et moyens de structures pourtant de même niveau au sein des TO/TD ;
* Alimenter la réflexion des états-majors de niveau supérieur sur certains éléments discordants de la chaîne de commandement mis en place par la Réforme.

L’utilisation opérationnelle du catalogue au service de la gestion RH est tributaire de sa validation, en partie liée à l’avancement des travaux sur les TO/TD, ainsi qu’à son encodage dans la BDD, qui est en cours. Mais il s’agit d’un travail technique long et de détail, y compris une période de test, pour s’assurer que les paramètres sont pleinement compatibles avec les logiciels de manipulation des données.

#### Base technique du système de gestion RH

Les fondements techniques d’un système de gestion RH sont : i) une architecture de BDD conçue pour héberger l’ensemble des données qu’il s’agit de gérer et traiter ; ii) des logiciels capables de gérer les données ; iii) la présence de données complètes et mises à jour. Progress a déployé un effort considérable dans ces différents domaines, mais le chantier reste vaste pour rendre le système pleinement opérationnel à la fois sur le plan de la gestion administrative et de la gestion RH proprement dite.

**Architecture de la BDD**

Un travail de restructuration de la BDD SINGAMIL a été entrepris et se trouvait à un stade avancé à la clôture de Progress. Il permet d’intégrer à SINGAMIL l’ensemble des éléments du catalogue des emplois et du parcours du militaire (fonctions occupées, formations reçues, mutations, condamnations, etc.), ainsi que de ses dépendants et ayant-droits.

**Acquis dans le domaine de la gestion RH**

* **Gestion administrative améliorée**
* **Bases d’une gestion prévisionnelle RH posées**

L’Autorité militaire et les responsables techniques de haut niveau ont saisi la notion de passage d’une logique administrative de gestion RH à une logique intégrée de type gestion prévisionnelle.

Les directions techniques des organes centraux et les personnels de la chaîne RH au centre et en région ont acquis une base de connaissances techniques, y compris informatiques, de collecte, mise à jour et gestion des données RH.

Grâce au travail effectué sur le catalogue des emplois, les FARDC ont progressé dans l’établissement d’une nomenclature partagée des structures et des emplois au sein de l’ensemble des états-majors, devant permettre à terme de corriger les incohérences des tableaux d’organisation et d’équipement (TO/TD).

Les FARDC disposent d’une base solide d’outils informatiques de gestion RH (logiciels de gestion des données, formulaires digitalisés de collecte, manuels d’utilisation et de collecte).

Grâce au diagnostic du système de gestion RH et au cadastre des responsabilités réalisés par Progress, les FARDC disposent d’une base de travail solide pour renforcer la chaîne de gestion RH existante et l’amplifier à de nouvelles fonctions.

L’Autorité militaire dispose d’une connaissance élargie et actualisée de ses effectifs grâce aux recensements et contrôles effectués, non seulement sur les actifs, mais aussi sur les inactifs et les ayant-droits des militaires.

**Logiciels**

Les logiciels sont nécessaires à une gestion administrative efficace et transparente, et constituent la base de la gestion RH car ils permettent de ‘faire parler les données’ et d’élaborer des scénarios sur la base desquels l’Autorité militaire pourra prendre des décisions, préalables à l’élaboration d’une planification des effectifs (recrutements, formations, dégagements, promotions, etc.). En collaboration avec la Direction de l’Informatique (DINFOR) du MNADC-R, Progress a travaillé sur six logiciels :

* CATEL, pour le catalogage électronique des données RH en fonction des nouveaux paramètres (voir ci-dessus);
* CATEL Emploi, qui permet de comparer les données du militaire aux paramètres du catalogue des emplois et aux TO/TD, permettant de planifier les promotions, formations, dégagements, etc. ;
* Un logiciel de Gestion Informatique et Décentralisée des Avis Individuel de Modification (GIDAIM) devant permettre une gestion fiable et dynamique des changements et mouvements intervenus dans la situation personnelle des militaires. Cette gestion se fait actuellement sur fichier papier et ne permet pas aux états-majors centraux de suivre en temps réel et de manière fiable les changements intervenus ;
* Le FAS, système d’archivage électronique des documents administratifs qui constituent le sous-bassement du DIM;
* Le SINGAPEM, qui permet de suivre les infractions commises par un militaire et tracer l’évolution du dossier judiciaire y afférant, ainsi que son impact dans son dossier administratif ;
* Le SIGINA, qui permet de gérer les inactifs et les ayants droits.

Le développement de logiciels est par nature un travail itératif, qui demande une longue période de tests pour s’assurer de leur fonctionnalité à tous les niveaux de la chaîne (non seulement dans les états-majors centraux mais aussi dans tous les états-majors distribués sur le territoire national). Il est en outre tributaire de la compilation des données (voir ci-dessous) – aucun logiciel ne pouvant être testé pleinement sans données – et de la fonctionnalité des réseaux informatiques. Quant à la gestion décentralisée des AIM, elle ne pourra être effective qu’une fois que les réseaux seront pleinement fonctionnels. Des solutions intermédiaires reposant sur une décentralisation partielle sont malgré tout envisageables, dans l’attente de solutions structurelles au problème des réseaux.

**L’importance des réseaux informatiques**

Des réseaux informatiques fonctionnels, fiables, et de débit suffisant sont nécessaires à l’utilisation tant des outils de **gestion RH** que des **outils de** **gestion budgétaire et financière** mis en place par Progress. Progress a consacré une expertise considérable à l’amélioration technique des réseaux informatiques des FARDC et financé certaines acquisitions (serveurs, raccordements, etc.) permettant de les améliorer. Cependant, vu la taille de la RDC et l’état de sous-équipement de ses infrastructures, ces efforts n’ont permis de redonner ou de maintenir la fonctionnalité des réseaux FARDC qu’à un niveau minimum. Au départ de Progress, la capacité et la fiabilité des réseaux n’était pas suffisante pour permettre un usage fluide des fonctions de gestion RH et de gestion financière décentralisées mises en place par le programme, ni l’accès à certaines fonctions par les services localisés sur différents sites de la place de Kinshasa.

#### Collecte des données

Disposer d’une BDD à jour et complète est l’un des enjeux majeurs autant pour une gestion administrative transparente et efficace des ressources humaines des FARDC, que pour leur gestion prévisionnelle. Progress a appuyé le processus de collecte des données par un appui financier et technique dans trois domaines principaux: i) cycle de contrôle biométrique permettant de compléter et actualiser les données administratives des membres actifs des forces armées; ii) recensement des dépendants et ayant-droits (conjoints et enfants) des militaires actifs et inactifs; iii) premier contrôle biométrique des inactifs et ayant-droits. Dans cet ensemble de domaines, l’effort financier et logistique a été partagé entre Progress et les FARDC, les experts de Progress ayant fourni soit un appui technique direct, soit un appui à formation d’un noyau de techniciens des FARDC (Direction des Ressources Humaines du MNADC-R (DRHU), Département de l’Administration/Logistique de l’EMG, DINFOR) chargés de diriger les missions de terrain. L’actualisation des données des actifs et le contrôle biométrique des inactifs ont permis un assainissement partiel de la BDD, permettant d’identifier les éléments fictifs[[29]](#footnote-29), corriger les erreurs, et compléter les dossiers. De manière générale, cet appui a permis à l’Autorité militaire d’améliorer la connaissance qu’elle a du profil de son armée et, plus spécifiquement, de dégager des moyens financiers pour les recrutements.

En outre, Progress a effectué un travail conceptuel et technique de mise en place d’un formulaire électronique de collecte des données relatives au DIM et un manuel associé.

Malgré l’effort consenti, un travail important reste cependant à effectuer en matière de collecte et traitement des données :

* La collecte des données complètes des militaires d’active sous forme digitale correspondant au contenu du DIM reste entièrement ou très largement à effectuer[[30]](#footnote-30). Dans un premier temps, cette collecte pourra être accompagnée ou non de la collecte de la documentation administrative justificative (sous forme scannée ou directement digitale), qui permettra d’avoir des dossiers complets et vérifiés, ultérieurement gérés grâce au logiciel FAS ;
* Une fois collectées, les données relatives aux grades, emplois, diplômes, spécialités, etc. des militaires doivent être comparées aux normes du catalogue des emplois et à la nomenclature des TO. Cette comparaison est un travail technique fastidieux, et elle exigera des arbitrages difficiles de l’Autorité, compte tenu des équivalences à établir entre l’existant et la norme. Elle pourrait donc demander plusieurs mois, si ce n’est plusieurs années, pour aboutir ;
* La collecte des données des inactifs et des ayant-droits/dépendants reste à finaliser. Elle devra être accompagnée d’un grand travail de vérification des données et d’un examen des dossiers individuels pour décider de l’issue à donner dans chaque cas. En ce qui concerne inactifs, une décision de réinsertion dans un autre poste dans l’Armée, départ à la retraite, réinsertion dans la vie civile, reversement du dossier au Ministère des Affaires sociales, etc. devra être prise pour chacun. Pour ce qui est des ayant-droits/dépendants, il s’agit d’évaluer plus précisément, non-seulement les droits aux prestations sociales des militaires d’active et des inactifs, mais également les droits aux allocations de retraite et allocations sociales des conjoints et/ou enfants survivants des militaires décédés.

Quel que soit le domaine concerné, la collecte des données relève d’un processus qui demande : des moyens logistiques et techniques considérables, le déploiement d’équipes techniques d’accompagnement, des formations sur le tas d’un grand nombre de personnels administratifs dans l’ensemble des états-majors, leur équipement en scanners et/ou ordinateurs, des procédures opérationnelles maîtrisées, et des moyens de transmission réseau fonctionnels. L’investissement initial est important, y compris des phases de test et si nécessaire de recadrage, avant d’aboutir à un rythme de croisière qui permettra de tenir la BDD à jour. C’est seulement une fois cette mise à jour effectuée que l’on pourra gérer efficacement et équitablement les situations administratives individuelles et pratiquer une gestion prévisionnelle globale des effectifs. Les moyens de l’actualisation régulière des données devront être budgétisés pour aboutir à un système pérenne.

#### Conception du système de gestion RH

A l’arrivé de Progress les FARDC ne disposaient pas de système opérationnel définissant les rôles et les responsabilités au sein de la chaîne de gestion RH, ni d’ailleurs d’un état des lieux de l’existant, base de la construction d’une approche structurée. Progress a posé les premiers jalons de la mise en place d’un système de gestion RH en travaillant dans trois domaines : i) l’appui à la réalisation d’un état des lieux RH ; ii) l’établissement d’un cadastre des responsabilités ; iii) la sensibilisation/formation des Autorités et des personnels aux fondements de la gestion RH.

* **Etat des lieux RH** : avec une vingtaine de hauts-cadres des FARDC, Progress a réalisé un état des lieux des éléments du système de gestion RH existant au sein des FARDC (processus, fonctions, fondements juridiques, outils conceptuels et techniques, données, cohérence des approches, etc.) assorti de recommandations d’actions à engager dans les domaines prioritaires.

**Défis à relever dans le domaine de la gestion RH**

**L’amélioration de la gestion RH des FARDC**

* **Est un « travail de fourmi »**
* **Demande des décisions courageuses de la part des autorités congolaises**
* **Est un travail de longue haleine**
* **Exige un investissement informatique significatif**
* La mise en place d’une gestion administrative efficace des FARDC ainsi que d’une gestion prévisionnelle RH nécessite la mobilisation d’un nombre important de structures techniques et administratives au centre et en région. Elle doit faire l’objet d’un pilotage effectif des Autorités militaires au plus haut niveau pour aboutir.
* La mise en place d’un système de gestion prévisionnelle RH permettant de donner aux FARDC une assise professionnelle durable est un travail de longue haleine, dont l’impact ne pourra être visible qu’à moyen terme.
* L’amélioration de la gestion RH des FARDC exige une articulation complexe et parfois délicate de travail technique et de décisions stratégiques portant sur les hommes et les structures.
* L’amélioration de la gestion RH des FARDC est tributaire du développement de l’outil informatique, y compris l’équipement des services, la formation des personnels, et l’amélioration des réseaux de transmission des données.
* La chaîne des responsabilités fonctionnelles en matière de gestion RH des FARDC doit être revue et rééquilibrée, en fonction de l’évolution en cours vers une gestion RH informatisée. Il sera notamment important de corriger le déséquilibre fonctionnel – que l’action de Progress a eu tendance à aggraver – entre le service informatique (DINFOR) et les services techniques RH (DRHU du Ministère et Département Adm/Log de l’EMG), compte tenu du différentiel de compétence et d’équipement entre le premier et les seconds, qui tend à mener à une substitution des fonctions RH par la DINFOR.
* Une gestion saine des RH des FARDC ne pourra se mettre en place qu’une fois le passif des dégagements et mises à la retraite des militaires non-actifs épuré par les autorités congolaises.
* L’efficacité et l’impact de l’appui des partenaires des FARDC en matière de gestion RH resteront en tous temps tributaires : i) des décisions stratégiques des FARDC sur les structures et les hommes ; ii) de leur engagement à consacrer des ressources significatives au financement du sous-bassement informatique de la gestion RH ; et iii) de leur engagement à assurer aux militaires et à leurs familles des conditions d’existence économique et sociale adéquates.
* **Cadastre des responsabilités**: le cadastre réalisé par Progress identifie les acteurs intervenant dans la mise en œuvre des actes de gestion RH. Cette identification porte à la fois sur les services pilotes (ex. DRHU, personnels RH de la Division de l’Administration de l’EMG) que sur les services d’appui (ex DINFOR), et ceci, quelle que soit leur place dans la structure (Ministère, EMG, Forces, Services, etc.) et la chaîne de commandement (centre/Régions militaires/Zones de défense, unités). Il identifie les éléments à corriger et définit les fonctionnalités nouvelles à mettre en place.
* **Sensibilisation/formation**à trois niveaux : (i) celui des autorités militaires, sur les dimensions stratégiques de la gestion RH à travers une approche GPEEC (participation de 13 autorités des structures centrales de Kinshasa), sensibilisation qui a été accompagnée de la présentation d’un logiciel de planification des besoins en effectifs, en formation et en avancement ; (ii) celui des personnels des services centraux, sur les démarches et techniques de gestion RH (participation de 50 personnels) ; (iii) celui des personnels des unités décentralisées sur l’administration du personnel dans l’ensemble des régions militaires (participation de 372 personnels).

Cet investissement de Progress dans la mise en place d’une structure de gestion RH est important, mais il relève essentiellement du domaine du conceptuel et de la sensibilisation. Les recommandations de l’assistance technique restent entièrement à mettre en œuvre.

#### Dégagements

Peu d’avancées ont été réalisées à travers l’appui du programme dans ce domaine qui englobe : i) la reconversion et la réinsertion des militaires, selon qu’elle prévoit un projet professionnel de transition vers des activités économiques civiles (reconversion) ou la réintégration sociale (pour les personnels jugées inaptes à servir pour des raisons de santé, discipline, inaptitude physique, inaptitude morale, âge, de personnes, etc.); ii) la mise à la retraite des personnels ayant atteint la limite d’âge et la mise en place d’un système de retraite. Les réalisations se sont limitées à :

* La réalisation d’une étude comparée de systèmes de retraite existants et l’élaboration de simulateurs de coûts à partir de ces différents systèmes.
* L’élaboration de propositions sur le processus d’assainissement et le reversement vers la vie civile du militaire en fin de carrière ou de contrat et l’élaboration d’une stratégie de réinsertion.

## Capitalisation dans le domaine de la gestion budgétaire et financière

### Contexte

A travers la séparation entre chaîne de commandement et chaîne de paiement et la bancarisation de la paie, l’intervention d’EUSEC avait permis de démarrer un processus de gestion transparente et équitable des ressources des FARDC. Cherchant à accroître cette transparence au-delà du domaine de la paie, EUSEC avait également accompagné la conception d’une application de suivi budgétaire (logiciel EXEBU) devant permettre au Ministre d'avoir, de manière facile et centralisée, une vue sur l’engagement de l’ensemble des dépenses du MNDAC-R. Cette application n’a cependant jamais été mise en service.

Progress a poursuivi l’activité d’EUSEC en tentant d’adopter une action plus structurante visant à aider le MNADC-R à s’insérer dans le processus de modernisation des finances publiques nationales, notamment par: (i) une transition d’une budgétisation axée sur les moyens à une budgétisation axée sur les résultats à atteindre dans le cadre d’une démarche de programmation multi-annuelle à travers un budget programme[[31]](#footnote-31); (ii) un appui à l’amélioration des procédures et des techniques de gestion et de reddition des comptes ; (iii) un appui à l’amélioration de la gestion des marchés public du MNADC-R. A l’arrivée de Progress :

Les FARDC ne disposaient que d’un savoir-faire très limité en matière de programmation budgétaire, notamment de budgétisation à moyen terme. En effet le budget était produit sur une base annuelle, généralement par reconduction des postes et des montants de l’année antérieure, sans logique de priorisation, sans participation des services concernés, et sans garantie d’accès aux crédits. Dans un contexte de manque chronique de ressources au niveau national, les ressources rendues disponibles par le ministère des Finances étaient – et restent en partie – consacrées en priorité aux urgences, et donc généralement aux opérations et au fonctionnement des services à un niveau minimal, indépendamment du budget.

En l’absence d’outils de programmation et évaluation, ni le projet de loi de programmation militaire[[32]](#footnote-32), ni le plan d’action du PRA n’avaient fait l’objet d’une étude de faisabilité financière et par conséquent d’un plan de financement.

La reddition des comptes était lacunaire, tardive, souvent ponctuée d’erreurs, traduisant tout à la fois le manque d’outils techniques et informatiques, le manque de compétence des acteurs, et la résistance à l’introduction de la transparence dans la gestion des ressources – la non-mise en place du logiciel EXEBU n’étant que la traduction technique de cette résistance. Concomitamment, l’archivage des justificatifs de dépenses était sporadique.

Les FARDC ne disposaient pas de procédures standardisées de passation et de suivi de gestion des marchés, conduisant à une dispersion et une inefficacité des efforts et, paradoxalement dans un contexte de ressources rares, à une sous-consommation des crédits.

### Acquis et défis restant à relever

**Acquis dans le domaine de la gestion budgétaire et financière**

* **Outils en place permettant au MNADC de s’inscrire dans la transition nationale vers le budget-programme**
* **Amélioration de la redevabilité interne à travers l’introduction de bonnes pratiques de reddition des comptes**

Référentiel d’outils de procédure et d’outils informatiques en place permettant aux FARDC de s’insérer dans la transition nationale vers la budgétisation axée sur les résultats à travers un approche type budget-programme.

Pool de formateurs formés pour assurer la poursuite de la diffusion des outils.

Harmonisation des procédures et des pratiques de gestion financière à travers l’ensemble des services et compréhension de ce besoin de normalisation et d’harmonisation par les personnels des unités.

Structuration et standardisation de la passation des marchés du MNADC-R selon les normes de la Direction Générale des Marchés Publics.

Outils de traçabilité des fonds en place et début de pratique régulière de la reddition des comptes.

Introduction de pratiques de programmation budgétaire plus inclusives avec participation des services financiers et administratifs des régions

* Prise de conscience par les services financiers de la nécessité de réviser la Loi de Programmation militaire et le plan de mise en oeuvre du PRA en les dotant de budgets plus soutenables, d’indicateurs de performance et d’outils de suivi et d’évaluation.

Progress a travaillé dans les domaines budgétaires et financiers sur deux axes principaux : (i) l’élaboration d’outils d’aide à la planification et à la gestion ; (ii) le développement des capacités des acteurs de la chaîne de gestion budgétaire et financière et de leurs interlocuteurs principaux au sein des services. L’action de Progress dans chacun de ces deux domaines est décrite brièvement ci-après, suivie d’un bilan mettant en évidence les acquis, les fragilités, et les défis à relever à l’avenir.

#### Elaboration d’outils d’aide à la planification et à la gestion

Six principaux outils ou ensembles d’outils ont été mis en place par Progress en collaboration étroite, selon les thématiques, avec la Direction du Budget et des Finances du MNADC (DBF) et la Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics (CGPMP), en consultation avec le Département Budget/Finances de l’EMG et, lorsqu’il s’est agi de logiciels, avec la contribution de la DINFOR :

* Un ensemble de **manuels de procédures** : i) procédures de dépenses militaires ; ii) procédures de programmation budgétaire ; ii) procédures de gestion des matières (gestion des stocks).
* **Cinq (5) guides** portant sur l’élaboration budgétaire, le contrôle, et l’élaboration de rapports de gestion[[33]](#footnote-33). Le guide d’élaboration budgétaire inclut des fiches d’identification et d’expression des besoins standardisées. Il s’agit donc d’un outil à visée immédiatement pratique.
* Un **logiciel de gestion budgétaire** (LGBF).
* Un **logiciel de gestion informatisée des fonds et des documents comptables (GIFDC),** permettant de générer et/ou transmettre et archiver les pièces comptables depuis l’ensemble des régions militaires.
* Un plan stratégique de développement de la CGPMP, un **plan annuel de passation des marchés publics**, ainsi que des fiches d’identification et d’expression des besoins à l’intention des utilisateurs.

Tous les guides, manuels, logiciels, etc. ont été établis en conformité avec la Loi de Finances, la nomenclature budgétaire et les normes et procédures relatives aux marchés publics nationaux. En outre, pour faciliter la connaissance par les FARDC des normes et lois nationales applicables, Progress a compilé à leur intention deux recueils des textes pertinents.[[34]](#footnote-34)

#### Renforcement des capacités

Progress a considérablement investi dans le développement des capacités des acteurs, noyau DBF d’abord, à travers une approche participative en synergie avec le développement des outils, et utilisateurs au centre et en région ensuite, dans une perspective de diffusion de ces outils :

* Formation d’un pool de 59 formateurs composé d’agents provenant surtout de la DBF mais incluant également des personnels du Département Budget/Finances de l’EMG et de la CGPMP dans les domaines : i) programmation et gestion budgétaire et financière ; ii) logiciels LGBF et GIFDC ; iii) techniques de gestion administrative et comptable des matières ; iv) marchés publics.
* Formations de base sur les manuels, guides et logistiques produits organisées au profit de 936 cadres des FARDC (32 sessions de formation) à l’intention des personnels des unités Budget/Finances des états-majors distribués dans l’ensemble des zones de défense, ainsi que des personnels pertinents des services informatiques et logistiques. Ces formations ont été assurées en partie par le pool de formateurs central.
* Production de notes pédagogiques et de notes techniques relatives à l’élaboration et la gestion d’un budget-programme à l’intention des responsables de la DBF et renforcement de leurs compétences sur les techniques de planification basée sur les résultats en vue d’accompagner l’entrée en vigueur du budget-programme.

#### Fragilités et défis

Grâce à Progress, l’approche et les outils des FARDC en matière de gestion budgétaire et financière ont connu une modernisation certaine, modernisation qui devrait à terme accroître la transparence et l’efficacité de l’usage des ressources et donc représente un acquis en termes de redevabilité interne. Cependant, un certain nombre d’obstacles devront être surmontés pour que ces outils et la démarche de gestion qu’ils cherchent à promouvoir puissent pleinement montrer leur potentiel.

* Progress laisse aux FARDC un référentiel solide de guides, manuels, fiches, logiciels etc. de gestion budgétaire, financière, des matières et des marchés conformes aux règles internationales de bonne pratique et à la législation nationale. Ces outils permettent à l’ensemble des services concernés (financiers, administratifs, passation des marchés, logistiques, utilisateurs) de travailler sur la base de normes communes et de processus de travail harmonisés, comblant un vide à la source de gaspillages, retards, et tensions entre les services.

Cependant, hormis le logiciel LGBF et le plan de passation des marchés publics,[[35]](#footnote-35) aucun des autres outils mis en place n’avait été validé par l’Autorité à la fin du programme, ce qui pourrait résulter en partie d’un manque de sensibilisation des hauts-cadres du MNADC-R et de l’EMG à l’importance de ces outils, et en partie de la crainte de certains par rapport à la transparence qui en résulterait.

* En termes d’impact, on constate que la DBF est devenue plus exigeante sur les rapports de gestion produits par les responsables financiers des différentes unités, entraînant une amélioration de la qualité de ces rapports. En outre, les délais de production des rapports ont été raccourcis grâce à l’usage d’une approche standardisée et informatisée. Cette amélioration en termes de transparence et d’efficacité est appréciée au niveau du Secrétariat général du ministère. Cependant, elle n’est pas encore unanimement acceptée. Certains responsables et commandants n’acceptent pas encore le bien-fondé de l’obligation de rendre compte et résistent aux requêtes des personnels administratifs et financiers.
* Les manuels, logiciels et outils ont fait l’objet d’une large diffusion auprès des services concernés de l’ensemble des états-majors au centre et en région, et ceux-ci ont été encouragés à diffuser à leur tour les acquis de leur formation (par des ‘ateliers de restitution’). Cependant, leur usage n’a pu être consolidé pendant la durée du Programme. La responsabilité de cette diffusion est aux mains du pool de formateurs constitué par Progress, qui ont été pour cela équipé d’un plan de formation continue du personnel. Cependant, même si ceux-ci sont outillés, l’ampleur de la tâche risque de dépasser leur capacité d’intervention en formation, coaching, supervision des formations et accompagnements en cascade qu’il faudrait pouvoir assurer pour aboutir à une consolidation des pratiques à tous les niveaux. En outre, il n’est pas certains que les FARDC soient prêtes à consacrer les ressources financières nécessaires au temps et à la logistique des formations, qui doivent couvrir l’ensemble des régions militaires.

**Défis à relever dans le domaine de la gestion budgétaire et financière**

* **Persistance de résistances à l’instauration de bonnes pratiques de gestion**
* **Manque de moyens informatiques et de ressources logistiques**
* **Acquis non consolidés**
* Résistance demeurant de la part de certains commandants, gestionnaires logistiques et responsables hiérarchiques à l’instauration de pratiques de gestion transparentes
* Faible taux de validation des outils développés par Progress par l’autorité hiérarchique
* Sous-équipement et sous-alphabétisation informatique des services
* Absence de système pour assurer le maintien à niveau du pool de formateurs et sa reproduction en cas de départ à la retraite ou de mutation
* Absence de budget de formation continue
* Non-actualisation et/ou adaptation des curriculae et blocs-programme de l’Ecole de Kananga et de l’ESAM aux outils et normes modernisés et sur mesure mis en place par Progress
* Le logiciel EXEBU, développé par EUSEC, reste en souffrance. Il devrait être techniquement adapté à la gestion budgétaire par budget-programme, puis être validé, avant d’entrer en application. Or, cette application, parce qu’elle instaurerait un véritable contrôle sur les dépenses, continue de se heurter à des résistances. Seule une volonté politique clairement exprimée au sommet pourrait permettre d’en venir à bout.

L’investissement de Progress en matière de structuration des procédures de gestion des marchés publics du MNADC-R est fragilisé par le départ de deux cadres formés pour assurer la gestion et le suivi du Plan de développement de la CGPMP, alors que la maîtrise des outils développés par Progress et leur acceptation par les services ne peut être considérée comme un acquis. Indépendamment de ce facteur, l’informatisation de la gestion des marchés du MNDC-R reste à entreprendre, en lien avec la plateforme informatique nationale mise en place sous les auspices de la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP)[[36]](#footnote-36).

* Les outils développés par Progress sont solides et spécifiquement adaptés aux normes nationales et aux besoins spécifiques des personnels des FARDC. Or, l’Ecole d’Administration et d’Informatique de Kananga continue de fonctionner sur des curriculae et blocs-programmes non mis à jour et l’Ecole Supérieure d’Administration Militaire (ESAM) sur des curriculae apportés de l’extérieur (France) par les formateurs THEMIIS, qui ne sont pas forcément adaptés ou adaptables au contexte de la RDC. Afin d’assurer la durabilité de l’investissement réalisé par Progress au service des FARDC, il faudrait que les outils et les savoir-faire mis en place soient intégrés le plus rapidement possible aux blocs-programmes et curriculae des deux écoles.

L’exclusion de l’Inspection générale (IG) des bénéficiaires de Progress à partir de début 2018 n’a pas permis de renforcer les capacités de ses membres dans le domaine des techniques d’audit. Or, l’IG est une pièce maîtresse du système de redevabilité interne en matière de gestion financière des FARDC. Cette lacune reste à combler.

Le sous-équipement informatique de l’ensemble des services participant à la chaîne de dépenses constitue un frein sévère à l’utilisation des outils mis en place par Progress, constituant une source de retard importante dans la mise en place de meilleures pratiques de gestion.

## Capitalisation en matière de lien Armée-population

### Contexte

Alors qu’EUSEC avait abordé la question du rapport entre l’Armée et sa population par le biais des affaires sociales et de manière ponctuelle (construction d’écoles, centres d’alphabétisation, foyers socio-éducatifs en faveur des épouses des militaires etc.), Progress a tenté de l’appréhender de manière plus structurelle, comme composante de la redevabilité externe et en tant qu’axe d’amélioration de la gouvernance, sachant que les défis à relever étaient nombreux :

**Les relations entre l’Armée et la population restent tendues**. L’histoire de l’utilisation de l’Armée comme appareil répressif des populations a contribué à ancrer les perceptions négatives de part et d’autre[[37]](#footnote-37). Sur cette base vient se greffer l’ancrage dans les réseaux politico-économiques locaux des FARDC nées de la fusion des forces armées des belligérants de la Seconde Guerre du Congo (1998-2002), contribuant à l’entretien de relations ambiguës entre l’Armée et la population, qui oscillent entre liens de clientélisme et comportements de prédation. Le cadre de soutien logistique faible dont bénéficient les FARDC, ainsi que les structures de commandement et de contrôle fragmentés, font que Kinshasa ne dispose que d’un contrôle limité sur les activités militaires et extramilitaires menées dans les régions d’opération à l’est.

**La situation de paupérisation du militaire**, dont les besoins élémentaires (paie, nourriture et logement) ne sont pas assurés, n’est pas sans conséquence sur son comportement vis-à-vis de la population locale, accroissant les risques d’abus et le contrôle des ressources économiques aux dépens des civils par ceux qui détiennent les armes, légalement ou illégalement.

Malgré les progrès réalisés par les autorités congolaises dans la mise en place de lois et mécanismes judiciaires de lutte contre l’impunité, la **Justice militaire** ne s’applique qu’à un nombre très limité de cas par rapport à la totalité des abus commis. Même si des mécanismes de substitution existent sous forme de pratiques de justice « informelles » largement appliquées, ces mécanismes sont à double tranchant car ils risquent de reproduire les relations asymétriques de pouvoir entre la population et une Armée qui n’assume pas ses responsabilités légales[[38]](#footnote-38).

**Les relations entre les militaires et les associations de la société civile restent marquées par une méfiance réciproque.**  Convaincue de l’incompétence et des intentions accusatoires des associations de la société civile à leur égard, les militaires souhaitent les tenir à bout de bras. L’intervention de ces associations dans le cadre des travaux de la Commission « Défense et sécurité » de l’Assemblée nationale sur les projets de lois relatifs à la Défense en 2011-2013, ainsi que lors du séminaire d’évaluation à mi-parcours du PRA organisé par EUSEC en 2015 a été « tolérée », mais guère davantage.

En dépit de ces réalités profondément enracinées, des démarches avaient été entreprises par les autorités avant l’arrivée de Progress pour poser les bases d’une amélioration possible :

* Soucieuses de réhabiliter la réputation du pays sur le plan national et international, les autorités avaient adopté en 2012 un *Plan d’Action pour prévenir et mettre fin au recrutement et à l’utilisation des enfants ainsi qu’aux autres violations graves des droits des enfants commises par les forces de sécurité*, suivi en 2013 par un *Plan d’action national FARDC de lutte contre les violences sexuelles*, faisant de la RDC le premier pays africain à posséder une stratégie dans ce domaine[[39]](#footnote-39).
* Les FARDC avaient posé un acte fort en créant en 2013 un nouveau service de l’Etat-major d’échelon division, le **Service d’éducation civique, patriotique et d’action sociale (SECAS)**, réunissant en son sein trois domaines de compétence essentiels à l’amélioration du lien entre Armée et population – éducation civique et patriotique, affaires sociales, et actions civilo-militaires[[40]](#footnote-40). Cette grande unité, disposant d’effectifs suffisants pour couvrir l’ensemble du territoire, était en cours de structuration à l’arrivée de Progress. Pur « produit » de la Réforme, le SECAS représente une avancée idéologique importante dans la mesure où il a pour mission de promouvoir la reconstruction de l’Armée sur une base apolitique et républicaine en intégrant les notions de valeurs démocratiques et de respect des droits humains – contrairement à l’ancien Service d’Education civique et patriotique, qui avait pour mandat de véhiculer les idéaux du Parti Etat. Dans ce cadre, une première version d’un Code d’éthique et de conduite, ainsi que quelques manuels d’Education civique et patriotique étaient en cours d’élaboration à l’arrivée de Progress.
* Un **Service de communication et d’information des Forces armées (SCIFA),** également d’échelon division, avait été mis en place en 2013, avec un double mandat de communication interne et externe. En matière de communication externe, le SCIFA s’est vu confier la mission d’inscrire les FARDC dans un effort de transparence et de rapprocher l’Armée des citoyens, loin des visions propagandistes antérieures.

### Acquis et défis restant à relever

Ne pouvant agir sur l’ensemble des leviers susceptibles d’améliorer le lien Armée-population, Progress s’est donné pour objectif de : i) amener l’Armée à mieux connaître son rôle et exercer ses devoirs envers la population à travers l’éducation civique et patriotique ; ii) faciliter le rapprochement et susciter une dynamique de collaboration entre les FARDC et la population et ses représentants, ainsi qu’avec les associations de la société civile. Afin d’assurer des effets multiplicateurs des résultats de ces deux axes, une optimisation des vecteurs de communication devait être assurée de manière transversale et complémentaire. Au préalable, un travail de structuration et de mise en capacité des personnels des deux structures principales de contact entre l’Armée et la population, le SECAS et le SCIFA, a dû être effectué.

**Acquis dans le domaine du lien Armée-population**

* **Processus de mutation d’une éducation politique à une éducation démocratique du soldat est renforcé**
* **Communication plus professionnelle des FARDC pour une information qui se veut plus transparente**
* **Structures de rapprochement entre l’Armée et la population en place, bases d’un possible de dialogue entre les parties**

Les FARDC disposent d’un référentiel d’outils et guides d’éthique et d’Education civique et patriotique (ECP) conformes à la législation nationale et aux engagements internationaux de la RDC

Des méthodologies d’éducation dynamiques pour agir sur le changement de comportement au quotidien sont à disposition des FARDC

Un pool de formateurs et sensibilisateurs est formé ayant la capacité d’assurer la poursuite de la diffusion des outils et des méthodes

L’intégration des matières ECP au programme des Ecoles et centres d’instruction est en cours

Le Service de communication et d’information des FARDC (SICFA) a été structuré et ses capacités renforcées

Il existe une volonté FARDC de poser des bases de déontologie pour une information transparente qui respecte les enjeux opérationnels

Les OSC impliquées dans la RSS maîtrisent mieux les enjeux de la Défense

Des structures mixtes permanentes sont en place dans certaines zones de conflit, pouvant servir de cadre de dialogue et de coopération pour restaurer la confiance entre militaires et civils au niveau local

#### Opérationnalité des services

**Service d’éducation civique, patriotique et d’action sociale (SECAS)**

Progress a aidé le SECAS non seulement à se structurer, mais également à faire comprendre ses rôles spécifiques aussi bien à l’interne qu’à l’externe, et à mettre en place un début de système de suivi et coordination des partenaires extérieurs.

Suite à un diagnostic, les directives permanentes et arrêtés nécessaires à l’organisation et au fonctionnement des Directions régionales et Directions de garnisons du SECAS, ont été produites, ainsi qu’un plan d’action triennal et une feuille de route, qui ont été validés par le chef EMG pour la période 2015-2018 et reconduits ensuite jusqu’en 2021.

* Un travail important de formation des personnels du SECAS a été effectué pour les aider à comprendre l’organisation et les attributions du service dont ils devaient se faire porteurs, compte tenu de la nouveauté que revêtait leur mission. Un travail d’explication a dû être mené en parallèle pour faire comprendre à ces mêmes personnels ainsi qu’aux unités les accueillant la spécificité des rapports de subordination et de commandement permettant d’assurer leur collaboration mutuelle.
* Un appui a été apporté au Groupe de travail ECAS (l’un des 13 groupes de travail du CTRSA/GTS1), forum de concertation et de dialogue entre le SECAS, les ministères nationaux concernés (santé, affaires sociales, enseignement, genre, etc.), les PTF et la société civile, permettant un début de coordination des interventions ciblant l’éducation du soldat, l’amélioration de la condition des militaires et de leurs familles et la promotion des relations civilo-militaires.

Service de communication et d’information des Forces armées (SCIFA)

Le SICFA n’avait pas été appuyé par EUSEC. Or, dans le cadre d’une Armée qui cherche à se moderniser, il était important que ce service puisse, d’une part, diffuser les principaux éléments de la Réforme et créer un sentiment de cohésion interne entres membres des Forces armées et, d’autre part, formuler une présentation claire et objective des actions de l’Armée à l’intention des populations. Le besoin d’améliorer la communication externe est notamment vital à l’égard des populations des zones d’opérations où les FARDC se retrouvent régulièrement accusées d’exactions suite aux rumeurs véhiculées par les médias et réseaux sociaux.

Progress a donc consacré des ressources considérables sur ses trois premières années pour professionnaliser le service en travaillant dans trois domaines : i) la réalisation d’analyses organisationnelles et fonctionnelles qui ont débouché sur un plan stratégique de communication et un plan d’action de communication externe ; ii) un investissement poussé dans la formation du personnel à la fois au niveau central et en région ; iii) la fourniture d’équipements informatiques et de communication de base.

Fragilités et défis

Après une forte pro-activité du **SECAS** dans ses premières années, l’investissement de Progress s’est trouvé fragilisé par des mises à la retraite et mutations massives en 2018 des officiers de l’état-major du service. A la clôture du programme, le service ne disposait plus des éléments porteurs ayant la capacité d’assurer la formation des techniciens nouvellement recrutés et le suivi des personnels au niveau régional. De plus, le SECAS n’avait plus accès au minimum de moyens techniques et logistiques nécessaires à la réalisation de ses missions. L’arrêt de la coordination (GT ECAS) rapprochant les PTF et ministères de tutelle sur les questions entrant dans le mandat du SECAS n’a fait que fragiliser encore plus ce service fortement dépourvu.

En ce qui concerne le **SICFA**, si les responsables accompagnés par Progress à l’Etat-major général étaient toujours en place à la fin du programme, la durabilité de certains investissements était incertaine, en l’absence d’un de coaching venant consolider les acquis dans les domaines, qui demandent une certaine technicité et pratique quotidienne (ex: site internet). Tout comme le SECAS, le SICFA souffre d’un manque criant de moyens logistiques et matériels et de la faiblesse des réseaux de communication des FARDC (voir section 3.2.2), ce qui ne lui permet pas d’assurer l’ensemble de ses missions.

#### Discipline

En accompagnement des démarches amorcées par les FARDC, Progress a consacré un effort considérable à l’éducation civique et patriotique (ECP), qui a de fait constitué le cœur son appui dans le vaste champ de travail que constitue l’amélioration du rapport Armée-population. Cet effort s’est déployé en cinq axes, dont la pérennité dépend des Ecoles et centres d’instruction, au vu de la faiblesse actuelle du SECAS.

Production/actualisation d’un référentiel de code et manuels

Développement de méthodes pédagogiques

Formations de formateurs et sensibilisateurs spécialistes dans les matières ECP

Sensibilisation des unités

Intégration des matières au sein des Ecoles et centres d’instruction pour pérenniser l’action

Référentiel

L’intervention de Progress a permis aux FARDC d’affiner et mettre à jour leur Code d’éthique et de conduite[[41]](#footnote-41), qui énumère les règles et responsabilités établies par la hiérarchie, visant à régir le comportement des militaires au sein des Forces armées ainsi qu’à l’égard de leur entourage civil. Le code est formulé en textes courts, faciles à comprendre par le soldat, et édité en langues locales afin d’optimiser sa compréhension. Malgré l’attente de signature du décret d’application (art.24 de la Loi portant Statut), le code est validé par l'Autorité militaire, ce qui a permis que les principes en soient intégrés aux formations ECP.

Construisant sur les efforts déjà consentis par d’autres partenaires, et en collaboration avec eux, Progress a appuyé la révision des 10 manuels existants et l’élaboration de 7 nouveaux permettant l’intégration à la formation de base du soldat des notions de genre, lutte contre les violences sexuelles, respect des droits humains, droit international humanitaire, protection de l’enfance, et contrôle démocratique des forces armées, pour renforcer le cursus d’ « éducation à la nouvelle citoyenneté ». Neuf Cent (900) manuels ont été imprimés et distribués dans les Directions régionales et de garnisons.

Méthodes pédagogiques

Dans le cadre d’une approche participative avec les formateurs de l’état-major du SECAS, Progress a mis en place des méthodes pédagogiques adaptées au public qu’il s’agit d’atteindre (soldats en période de préparation ou en opération), et outillé les formateurs et sensibilisateurs à l’adaptation de ces outils au contexte et réalités culturelles locales (voir encadré).

Formations des formateurs et sensibilisateurs

En vue d’assurer l’autonomisation progressive du service, et à partir du travail méthodologique fait en commun avec Progress, un groupe d’experts de l’état-major central du SECAS a été formé pour assurer la formation initiale autant que continue de plus d’une centaine de sensibilisateurs chargés d’assurer la diffusion des matières ECP dans l’ensemble des Régions militaires.

Certains personnels du SICFA en région ont également bénéficié de la formation, de manière à leur permettre de communiquer tant à l’interne qu’à l’externe sur les thématiques de droits humains.

**Méthodes pédagogiques**

Contrairement à des matières techniques, l’éducation civique n’est pas juste un apprentissage de compétences qu’il suffit « d’appliquer ». En effet, comprendre un message n’induit pas automatiquement une amélioration du comportement du militaire. C’est pourquoi, dans un objectif d’impact qualitatif des formations, des méthodes spécifiques et outils multimédias adaptés ont été créés pour agir en profondeur sur les agissements des militaires en situations diverses. Ces outils (5 vidéos, 12 sketchs audio, scénarios, exercices pratiques) mettent en scène des situations professionnelles quotidiennes du soldat. Le but de ces méthodes est de créer une mise en situation expérimentale et déclencher des débats qui favorisent un auto-questionnement des militaires face aux enjeux complexes qu’ils seront amenés à rencontrer dans le cadre de leurs missions.

Sensibilisation en continu des unités

Au cours des trois premières années du programme, un coaching mensuel avait été mis en place, à travers lequel Progress s’assurait du niveau d’assimilation des matières et des techniques par les formateurs du SECAS ainsi que les instructeurs, et appuyait la planification et l’exécution de leur mission.

Intégration des matières ECP au curriculum des Ecoles et centres d’instruction

En vue de pérenniser l’appui engagé, Progress a travaillé avec le Commandement général des Ecoles militaires (CGEM) à l’introduction des nouvelles matières ECP dans les curricula et blocs-programmes des Ecoles et centres d’instruction. Depuis lors, la note obtenue dans les matières ECP est devenue éliminatoire pour l’obtention du diplôme, démontrant l’engagement du commandement militaire à faire respecter le droit et l’éthique. Cent (100) instructeurs des Ecoles et centres d’instruction ont été également formés.

Fragilités et défis

Il est difficile d’évaluer, au sortir de Progress, la solidité des acquis en matière de compréhension et d’acceptation des valeurs et règles de comportement énoncés dans le Code d’éthique, dans la mesure où il s’agit d’un changement à long terme, qui requiert une approche intégrée.

D’un côté, on constate chez les hauts-gradés formés un niveau élevé d’adhésion aux valeurs de la « nouvelle citoyenneté » ainsi qu’à l’importance de leur respect tant pour l’efficacité opérationnelle des FARDC que pour leur réputation. D’un autre côté, l’impunité pour les crimes passés reste forte et des abus continuent d’être commis et « couverts », notamment en zones d’opérations. Les liens persistants entre les anciennes rebelles intégrés et leurs commandants dépendant des réseaux d’influences politico-économiques renforcent les défis. La faible collaboration entre le SECAS et les autres services des FARDC en charge du suivi disciplinaire et judicaire ne permet pas de renforcer l’impact à ce niveau.

* Comme il a été souligné ci-dessus, la capacité d’encadrement du SECAS a été affaiblie par la mise à la retraite massive des officiers au sein de son état-major en 2018. Il n’est donc plus capable d’assurer un suivi du travail des instructeurs et/ou formateurs au niveau régional, alors même que la capacité de ceux-ci demanderait à être consolidée.

Enfin, tant que les besoins essentiels des militaires et de leurs familles ne sont pas remplis, il sera difficile d’obtenir une amélioration des comportements militaires de manière pérenne.

#### Rapprochement entre civils et militaires

Progress a tenté d’ouvrir des voies de dialogue avec la société civile et d’améliorer les relations entre les FARDC et la population à travers une subvention accordée au Réseau pour la Réforme de la Sécurité et de la Justice (RRSSJ), dont l’action a été parfois couplée avec la contribution de l’assistance technique. Ces efforts ont eu des résultats mitigés, forts au niveau local, faible au niveau central.

Formation des OSC aux enjeux de la défense

A travers la subvention et en collaboration avec les FARDC, le RRSSJ a travaillé au renforcement des compétences des membres des OSC impliqués sur les questions de sécurité afin qu’ils comprennent mieux la complexité et la nature sensible du secteur Défense. Cette consolidation de connaissances leur a permis de produire des analyses solides sur les questions techniques concernant la gouvernance de l’Armée, qui ont renforcé leur crédibilité auprès des FARDC. Cependant, si ces activités ont eu un effet au niveau local pendant toute la durée de la subvention, elles ont été mises en échec un an après le démarrage de celle-ci au niveau national, le Ministre de la Défense ayant jugé que le RRSSJ menait des actions trop politisées dans un contexte électoral non propice au rétablissement d’une confiance déjà fragile[[42]](#footnote-42).

Mise en place des « comités mixtes de rapprochement »

Les « comités mixtes de rapprochement » sont des structures de dialogue et de collaboration permettant de mener des activités rapprochant civils et militaires soit dans le cadre des opérations, soit dans un contexte de développement socio-économique ou d’activités culturelles ou sportives. Ces comités, mis en place dans deux zones de tension (Goma et Kananga) et dans la ville-Province de Kinshasa, ont impliqué une diversité de services porteurs de mandat de contact avec les populations au sein des FARDC, ou dont l’action peut bénéficier à la population (SECAS, SCIFA, Corps Génie, Corps Santé, etc.). De l’avis commun du RRSSJ, des services FARDC et de l’assistance technique impliquée dans la mise en œuvre du programme, l’action de ces comités a eu un impact fort en matière de rétablissement du lien de confiance entre les FARDC et la population, notamment à Kananga et à Goma.

Effort de dialogue et d’ouverture de l’institution

En conformité avec le plan d’action du SECAS et en collaboration avec SCIFA, le RRSSJ a organisé des fora de concertation entre les FARDC et des publics cibles divers au niveau local, dont les députés provinciaux, les étudiants, ou encore le grand public, à travers des conférence et des journées portes ouvertes. Ces activités ont eu un impact certain au niveau régional mais elles demanderaient à être généralisés et médiatisées pour avoir un impact et un écho perceptible au niveau national.

Communication au niveau national

Afin de lutter contre la désinformation permanente que les médias mal ou peu informés nourrissent au quotidien, avec l’appui de Progress, les FARDC ont formé des journalistes dans les trois Zones de défense, menant à la création du premier réseau de correspondants accrédités et spécialisés dans le domaine Défense. Ces efforts ont eu un premier niveau d’impact, permettant d’assurer la présence au sein des médias classiques (TV, radio, presse écrite) d’un groupe de journalistes partageant des éléments de langage communs avec les FARDC et capables d’informer objectivement le public, créant ainsi un rapport de compréhension pour rapprocher l’Armée de sa population.

Cependant, il apparaît qu’à l’heure du numérique, le rapprochement de l’Armée avec le citoyen ne peut se passer de la maîtrise internet qui a modifié les enjeux de pouvoirs. Si le programme a permis aux FARDC de poser le premier pas dans l’«info-sphère » numérique avec la formation aux différents métiers de la conception et gestion de site internet et la mise en ligne de la première version du site FARDC.net, l’investissement dans la maîtrise des réseaux sociaux reste un défi auquel les FARDC doivent s’atteler autant en raison du danger qu’ils représentent que de leurs avantages.

Fragilités et défis

L’amélioration du lien de l’Armée et sa population dépasse le cadre de l’action militaire et relève d’une approche multisectorielle qui doit tenir compte de : i) la condition sociale du militaire et de sa famille, dont beaucoup vivent dans des conditions de paupérisation grave ; ii) la présence de logiques extramilitaires qui régissent le comportement des FARDC, fortement incorporées à des réseaux d’influence politico-économiques, cause de défiance et de crainte d’une partie de la population. L’amélioration des relations entre civils et militaires doit donc passer par une action multidimensionnelle, dont les portes d’entrées seront à la fois civiles que militaires.

**Défis à relever dans le domaine des relations Armée-population**

* **La qualité des relations entre Armée et population tient à des facteurs nombreux et complexes, et leur amélioration repose donc sur la recherche de multiples points d’entrée, civils et militaires**
* **Si les FARDC reconnaissent la valeur du dialogue avec la société civile au niveau local, ainsi que la légitimité du contrôle parlementaire des Forces armées, elles ne sont pas prêtes à s’engager dans un dialogue structurel avec la société civile**
* **L’indigence des conditions de vie du militaire et de leurs familles n’est pas propice au respect des droits humains**
* En plus des problèmes de cohésion, de discipline et de chaîne de commandement classiques, les relations de clientélismes et la militarisation de certains secteurs économiques obèrent la relation des FARDC avec les civils, entraînant des relations d’interdépendance conflictuelles qui demandent un traitement à part entière
* L’adhésion d’une partie des membres des FARDC aux valeurs d’éthique, droit et discipline n’induit pas automatiquement leur changement de comportement
* En soi, l’amélioration de la discipline n’est pas suffisante. Elle doit être accompagné par l’existence de recours en justice et l’effectivité de ceux-ci
* Les deux services clés pour l’interaction des FARDC avec la population, le SECAS et le SICFA, sont largement dépourvus de moyens
* Dans l’urgence des opérations, la communication de crise au service d’objectifs directement militaires risque de marginaliser les efforts de Progress pour aider les FARDC à déployer une communication publique large et plus ouverte

Dans les domaines spécifiquement abordés par Progress :

**Activités de rapprochement entre civils et militaires**: le fait d’avoir privilégié l’appui à la société civile par le biais d’une subvention n’était pas propre à entraîner des changements structurels dans la relation entre Armée et populations civiles. Bien que l’impact ai été fort au niveau local, la pérennisation de la dynamique est fragile et ne s’inscrit pas dans un cadre de concertation national comme cherche à le promouvoir le plan d’action du SECAS.

**Dialogue acteurs civils-FARDC**: la légitimité du rôle des associations de la société civile dans le domaine du contrôle civil des Forces armées continue d’être l’objet de méfiance, voire de refus de la part des FARDC[[43]](#footnote-43). Cependant, l’expérience de Progress démontre une plus grande ouverture au dialogue avec les députés provinciaux, représentants de la population locale. Cette ouverture demanderait à être capitalisée, compte tenu de la capacité de ceux-ci à faire remonter les attentes publiques sur la politique et les actions de Défense au niveau central.

**Communication**: dans le contexte de la persistance des conflits à l’est, la priorité donnée à la « communication de crise » et aux « actions d’influence » ponctuelles risque de prendre le pas sur les efforts entrepris par les FARDC avec l’appui de Progress pour déployer une information transparente, ouverte et plus équilibrée en faveur de la communication institutionnelle vers le grand public.

# Recommandations

## Recommandation transversale

Afin d’assurer la solidité des structures et processus décisionnels nécessaires à la gouvernance des FARDC – gestion RH, gestion budgétaire et financière, informatique, audit et suivi-évaluation[[44]](#footnote-44) – une série de diagnostics organisationnels et fonctionnels est nécessaire. Idéalement, elle devrait porter sur l’ensemble des états-majors et unités, quelle que soit leur localisation géographique, afin d’identifier l’ensemble des maillons de la chaîne ayant une responsabilité dans chacun des domaines, et déboucher sur : i) la restructuration des services/unités s’il apparaît qu’ils n’ont pas la structure de personnel requise; ii) l’identification des besoins de renforcement en matière de formation et d’informatisation ; iii) la définition de procédures opérationnelles permanentes (SOPs) détaillées régissant toutes les étapes de mise en œuvre dans chacun des domaines. Un premier diagnostic fonctionnel en matière de gestion RH a été effectué par Progress, débouchant sur un « cadastre des responsabilités ». Il constitue une base de travail utile. Il devait être développé et précisé et des diagnostics similaires mis en œuvre pour l’ensemble des fonctions techniques concourant à l’amélioration de la redevabilité interne.

## Gestion des ressources humaines

Dans le vaste champ relatif à l’amélioration de la gestion des RH des FARDC, il est recommandé à l’UE et à ses partenaires de focaliser leur appui futur sur les aspects suivants :

* Veiller à ce que la compréhension et la maîtrise des outils techniques et informatiques des personnels de la chaîne RH diffusée par Progress soient maintenues à tous les niveaux où ces personnels ont été formés. Dans la mesure du possible, veiller également à ce que cette diffusion soit poursuivie par les FARDC auprès de tous les états-majors de Forces, Corps et Services à travers l’ensemble du territoire. La priorité dans ce domaine devra être la maîtrise des outils de gestion des AIM et des outils de collecte et de transmission de données relatives au DIM.
* En s’appuyant sur l’état des lieux RH et le cadastre des responsabilités établis par Progress, appuyer la révision de la chaîne de responsabilités fonctionnelles RH des FARDC afin de renforcer les compétences et l’outillage des services techniques RH (DRHU, EMG/Adm). Il est important que ceux-ci puissent reprendre pleinement en mains le pilotage de la gestion technique RH qui a eu tendance à « glisser » vers la DINFOR au fil du temps.
* Autant que nécessaire, appuyer la finalisation de la transformation de la BDD SINGAMIL et le paramétrage des logiciels associés. Le but est de permettre aux FARDC de faire un usage de SINGAMIL et des logiciels à la hauteur de leur potentiel, tant aux fins d’une gestion administrative plus efficace et plus transparente que d’une gestion prévisionnelle des besoins RH.
* Encourager les FARDC à poursuivre la collecte des données entrant dans la composition du DIM.
* Tout en respectant la souveraineté décisionnelle de l’Autorité militaire congolaise, veiller à ce que les arbitrages nécessaires pour aboutir à un assainissement définitif des effectifs et poser les base d’une gestion efficace des RH pour l’avenir soient promptement effectués. Concrètement, cela signifie que les FARDC devront : i) trancher des choix difficiles relatifs aux TO/TD ; et ii) décider des équivalences individuelles entre les profils réels des militaires en place et la nomenclature du catalogue des emplois.

Il n’est, par contre, pas recommandé à l’UE et ses partenaires de s’engager dans la recherche de solutions au problème du dégagement des inactifs et militaires ayant atteint l’âge de la retraite, ni à celles du déclassement social des militaires et de leurs familles, en tout cas dans le cadre d’un appui Défense. Pour ce qui est du dégagement des inactifs et retraités, il appartient aux FARDC d’apurer rapidement le passif existant menant au gonflement des effectifs qui alourdit leur charge financière et fait obstacle au recrutement. Dans la perspective de la mise en place de solutions pérennes, les partenaires pourront ensuite, le cas échéant, apporter un conseil technique à la mise en place d’une caisse de retraite (alignée sur le système national) et de solutions de réinsertion économique et sociale des militaires souhaitant quitter le service. Quant à la condition sociale des militaires et de leurs familles, il serait plus judicieux pour les partenaires de s’y investir dans le cadre d’un appui plus large comportant une dimension de développement socio-économique au profit de l’unité familiale des militaires (dont santé, éducation, création d’emploi) ou des régions où sont déployées de fortes concentrations de troupes.

## Informatique

On ne saurait insister suffisamment sur l’importance de l’informatique pour la modernisation de l’Armée. Or, on constate une appréhension encore insuffisante par la haute hiérarchie militaire de ce rôle de l’informatique à la fois comme : a) facteur d’efficacité et de transparence dans la gestion ; et b) outil d’aide à la décision et au pilotage stratégique. Sachant que les FARDC elles-mêmes devront consacrer un investissement dans la durée à leur modernisation informatique (voir encadré), les partenaires pourraient stimuler et soutenir cet engagement par un appui dans les domaines suivants :

Un appui technique à la conception et la mise en place de réseaux informatiques solides, durables et sécurisés. Même si EUSEC et Progress ont consacré des moyens importants aux réseaux, il s’est agi davantage dans l’un et l’autre cas de combler des carences immédiates ou répondre à des situations d’urgence, alors qu’une solution structurelle doit encore être recherchée.

Un investissement dans la capacité des techniciens des FARDC à piloter la modernisation à long terme des logiciels et bases de données nécessaires à la gestion des ressources humaines, financières et logistiques des Forces, compte tenu de la rapidité des mutations technologiques. Cet investissement pourra le plus utilement passer par : i) la mise sur pied des enseignements de la filière informatique de l’Ecole d’Administration (EAdmI) pour les spécialistes à recruter (voir aussi Formation ci-dessous) ; ii) l’appui à la Division Formation de la DINFOR pour assurer la formation continue des personnels en place.

Travailler avec les Ecoles de niveau 3 à intégrer l’informatique dans les formations dédiées aux décideurs, notamment à l’ESAM, afin de leur permettre d’appréhender la valeur de l’outil informatique comme aide à la décision et au pilotage.

## Formation

Progress a investi un capital considérable dans la formation continue des techniciens des FARDC dans l’ensemble de ses domaines d’intervention – RH, budget-finances, suivi-évaluation, communication, discipline, etc. – ainsi que dans la mise en place des connaissances informatiques nécessaires à l’utilisation de techniques, procédures et outils dans le but d’accroître l’efficacité et la redevabilité interne des FARDC. Dans de nombreux cas, il s’est agi de combler un déficit de compétences de base, compte tenu de l’effondrement du système de formation des Ecoles pendant environ deux décennies (1990-2010) et des effets du « brassage » qui ont eu pour conséquence de laisser des cohortes entières de soldats et officiers sans connaissances métier et réfractaires au respect des règles. L’effort propre des FARDC et l’appui des partenaires – dont EUSEC – ont permis d’entamer la remise sur pied du système de formation des Ecoles avec la création en 2010 du Commandement Général des Ecoles Militaires (CGEM), dont la mission est de concevoir, organiser et contrôler l’ensemble du système de formation des militaires, qu’elle soit technique (par ex. Génie, Santé, Logistique) ou généraliste et ce à tous les échelons de la chaîne de commandement (du « niveau 1 » de recrutement initial des officiers, au « niveau 4 », visant les officiers les plus hauts gradés). Dans ce contexte, afin de capitaliser sur les acquis de Progress, il apparaît essentiel de :

Poursuivre l’intégration des matières et outils développés avec l’appui de Progress dans les champs gestion budgétaire et financière, informatique, RH, éducation civique et patriotique dans les **curriculae des Ecoles** en les adaptant aux cibles à chaque niveau et dans chaque domaine. Parmi les priorités, on signalera en particulier :

* L’importance d’intégrer les outils et contenus de formation développés par Progress en matière de gestion budgétaire et financière au sein des blocs-programmes et curriculae de l’Ecole d’Administration et d’Informatique (EAdmI) de Kananga et de l’Ecole Supérieure d’Administration Militaire (ESAM). Contrairement aux blocs-programmes actuels de l’ESAM, qui sont fondés sur des concepts et des approches importés (voir section 3.3.2), les outils et contenus mis en place par Progress ont été conçu sur mesure, conformément à la législation congolaise, à la structure de la chaîne de commandement FARDC et en fonction des capacités d’absorption des techniciens des services destinataires. Quant au curriculae et blocs-programmes de l’EADmI, ils n’ont pas été mis à jour depuis plusieurs années, l’action de Progress pour moderniser cette Ecole restant inachevée[[45]](#footnote-45). Les outils développés dans le domaine budget-finances sont assortis de notes pédagogiques et d’un plan de formation continue, qui les rendent facilement transférables dans les curriculae des Ecoles.
* En parallèle, les outils et contenus de formation développés par Progress en matière informatique devront être transformés dès que possible en curriculae, blocs-programmes et outils pédagogiques pour alimenter directement l’enseignement de la filière informatique de l’EADmI.
* Tout programme successeur de Progress devrait également tirer parti de la demande forte tant d’appui financier que d’apport de compétence de l’Ecole de Guerre (niveau 3), nouvellement créée avec l’appui de la DCSD et qui promet de combler un vide de plusieurs décennies dans le cursus de formation des officiers[[46]](#footnote-46). En fonctionnement depuis l’automne 2020, l’Ecole a démarré sur la base du curriculum mis en place par la coopération française dans le cadre de l’Ecole supérieure internationale de guerre de Yaoundé. De l’avis des FARDC comme de la coopération française, ce curriculum doit être adapté au cadre national et la demande d’apport de connaissances développées par Progress y est forte.
* En fonction des domaines et niveaux d’appui à la formation qu’ils sélectionneront, les partenaires devraient veiller à ce que les efforts d’éducation civique soient intégrés aux cursus de toutes les Ecoles et centres d’instructions auprès desquels ils interviendront.

Compte tenu du déséquilibre existant entre les besoins et les compétences des personnels en place dans les domaines liés à la gestion RH, gestion administrative et financière, gestion informatique, et éthique et discipline, dans la lignée de Progress, les partenaires devraient poursuivre dans les années à venir l’appui à la **formation continue** des experts et techniciens, en utilisant pour cela les outils, guides et approches mis en place par Progress.

Dans le cadre d’une **vision à moyen et long terme** visant à permettre aux FARDC de pratiquer une gestion prévisionnelle intégrale des emplois, des effectifs et des compétences, un apport d’assistance technique sera nécessaire pour aider les cadres en charge des RH et de la formation à définir des parcours professionnels à partir du catalogue des emplois et mettre graduellement en place au sein du système des Ecoles des cursus correspondant à tous les domaines de spécialité identifiés.

## Armée-population

L’amélioration de la relation entre les FARDC et la population congolaise exige une action multi-dimensionnelle, dont les partenaires ne peuvent prendre en charge que des segments. Entre autres priorité majeures, il revient notamment aux autorités congolaises de travailler à améliorer les conditions de vie des militaires et de leurs familles afin d’enrayer l’engrenage du déclassement social qui nuit à la réputation et au comportement du soldat.

Dans les domaines susceptibles d’un appui ciblé des partenaires, deux axes d’intervention pourraient être porteurs :

L’appui à des activités de type CIMIC bénéficiant directement au développement et au bien-être des populations locales, comme par exemple la construction de routes, de ponts, d’installations électriques, etc. (via le Corps du Génie) ou la fourniture de soin de santé, la participation à des campagnes de vaccination, etc. (via le Corps Santé). De telles activités s’inscrivent d’ailleurs dans le cadre des missions constitutionnelles confiées aux FARDC de participer au développement économique, social et culturel du pays (Article 187 de la Constitution).

Un appui au développement des capacités des FARDC à investir dans la communication à travers les réseaux sociaux. En effet, si Progress a investi dans la capacité du SICFA à communiquer à travers et avec les médias traditionnels, le service reste très largement dépassé par les médias sociaux et la rumeur souvent préjudiciable qu’ils propagent, voire le risque qu’ils représentent pour la sécurité des opérations. En maîtrisant mieux ces médias, les FARDC pourraient plus facilement cibler certaines couches importantes de la population (notamment les jeunes) afin de contrer la rumeur ou simplement de communiquer sur des aspects de l’action de l’Armée ignorées du grand public. En retour, elles pourraient mieux capter certaines informations utiles aux opérations (par exemple les informations diffusées par Twitter, plus réactif et plus proche du terrain que les agences de presse traditionnelles).

## Redevabilité

Les FARDC seront d’autant plus efficaces et crédibles si elles sont régulées et contrôlées par des instances et mécanismes garants du respect des procédures, du droit et de la légitimé.

**En interne**, les procédures budgétaires et financières mises en place par Progress, si elles sont appliquées par tous les états-majors et à tous les niveaux de la chaîne seront un gage important de redevabilité. Tout engagement futur des partenaires devrait y veiller. En outre, grâce à la systématisation des composantes du Dossier individuel du militaire appuyée par Progress, les mesures disciplinaires et les condamnations y figureront à l’avenir. Les FARDC devront veiller à ce qu’il en soit tenu compte dans les décisions d’affectation des militaires (promotions, mutations, etc.). A cet égard, le rôle de veille du SECAS gagnerait à être renforcé. Enfin, le renforcement les capacités d’audit de **l’Inspectorat général** constituerait une garantie supplémentaire de l’application des règles, de la probité de la gestion et de l’équité des décisions, qu’elles concernent la gestion des hommes ou des ressources financières des FARDC.

En termes de **redevabilité externe**, le renforcement des capacités du **Parlement** à exercer son rôle de contrôle constitutionnel et démocratique des FARDC apparaît comme une priorité. En tant que représentants des intérêts des citoyens et porteurs de la vision de l’opinion publique, les parlementaires jouent un rôle crucial d’interface entre la population et l’Exécutif. Les parlementaires approuvent les budgets, votent la législation relative au secteur de la Défense et peuvent demander à l’Exécutif de justifier les engagements des FARDC ou de rendre des comptes si celles-ci commettent des abus des droits humains. En même temps, il est dans l’intérêt des FARDC de pouvoir expliquer aux représentants du peuple leurs besoins et les défis auxquelles elles sont confrontées. Outiller les parlementaires et leurs services à mieux communiquer avec les forces armées est dans l’intérêt des deux parties, et un élément important du rapprochement Armée-population.

Enfin, compte tenu du lourd passé d’exactions commises par les forces et groupes armées, il est indispensable de renforcer la **Justice militaire** dont les effectifs et les capacités devront être accrues pour lutter efficacement contre l’impunité. Compte tenu, cependant, du besoin de panser les plaies du passé et de travailler à la réconciliation, il faudra également tenir compte des besoins d’une justice transitionnelle, qui pourrait être promue par les partenaires de la RDC à travers des programmes Justice dédiés.

**Engagements FARDC : conditions de succès de l’appui des partenaires**

Quelle que soit la forme de l’appui futur des partenaires à l’amélioration de la gestion et de la gouvernance des FARDC, il ne pourra pas être couronné de succès sans engagement des autorités congolaises dans quatre domaines en particulier :

* La haute hiérarchie militaire devra trancher certains choix peut-être difficiles permettant d’harmoniser et finaliser les tableaux d’organisation et de dotation (TO/TD) des FARDC.

Une ligne budgétaire conséquente devra être consacrée à l’acquisition et la mise en place de moyens informatiques et réseaux couvrant l’ensemble des services, ainsi qu’à leur entretien et renouvellement dans la durée.

Les FARDC devront poursuivre et amplifier leur effort de formation dans le cadre des Ecoles et, pour une durée transitoire longue, en matière de formation continue pour combler les lacunes de compétence affectant la génération de militaires entrés dans l’Armée pendant les deux décennies d’effondrement du système de formation et/ou venus des groupes armés.

Il revient aux autorités congolaises de trouver une solution au problème du dégagement des inactifs et des militaires ayant atteint l’âge de la retraite, et de revaloriser la condition sociale des actifs, sans quoi les efforts des partenaires pour améliorer le professionnalisme et la discipline des membres des FARDC resteront vains.

# Annexes

## Termes de référence

**A yellow star on a road

Description automatically generated with low confidence**

**COOPERATION RD. CONGO - UNION EUROPEENNE**

**Programme d’Appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité Volet – Défense « PROGRESS »**

**ENGAGEMENT FINANCIER GLOBAL N° : CD/FED/2014/036 – 193 ENGAGEMENT FINANCIER INDIVIDUEL N° FED/2019/410-460**

**TERMES DE REFERENCE N° 0190/PROGRESS-DP3/2020**

**Mission de Capitalisation sur les acquis du projet PROGRESS**

**TABLE DES MATIERES**

1. [**INFORMATIONS GÉNÉRALES 3**](#_TOC_250025)
   1. [Pays partenaire 3](#_TOC_250024)
   2. [Pouvoir adjudicateur 3](#_TOC_250023)
   3. [Informations utiles concernant le pays 3](#_TOC_250022)
   4. [Situation actuelle dans le secteur concerné 3](#_TOC_250021)
   5. [Justification de la mission 5](#_TOC_250020)
2. [**OBJECTIF, FINALITÉ ET RÉSULTATS ESCOMPTÉS 5**](#_TOC_250019)
   1. [Objectif général 5](#_TOC_250018)
   2. [Finalités 5](#_TOC_250017)
   3. [Résultats à atteindre par le contractant 6](#_TOC_250016)
3. [**HYPOTHÈSES ET RISQUES 6**](#_TOC_250015)
   1. [Hypothèses sous-tendant le projet 6](#_TOC_250014)
   2. [Risques 6](#_TOC_250013)
4. [**CHAMP D'ACTION 6**](#_TOC_250012)
   1. [Généralités 6](#_TOC_250011)
   2. [Activités spécifiques 7](#_TOC_250010)
   3. [Gestion du projet 8](#_TOC_250009)
5. [**LOGISTIQUE ET CALENDRIER 8**](#_TOC_250008)
   1. [Lieu(x) d'exécution 8](#_TOC_250007)
   2. [Date de commencement et période de mise en œuvre des tâches 8](#_TOC_250006)
6. [**EXIGENCES 8**](#_TOC_250005)
   1. [Personnel 8](#_TOC_250004)
   2. [Bureaux 9](#_TOC_250003)
   3. [Moyens à mettre à disposition par le contractant 10](#_TOC_250002)
7. [**RAPPORTS 10**](#_TOC_250001)
   1. [Exigences en matière de rapports 10](#_TOC_250000)
8. **INFORMATIONS GÉNÉRALES**
   1. **Pays partenaire**

La République démocratique du Congo (RDC).

* 1. **Pouvoir adjudicateur**

Le Chef d’équipe / Régisseur du Programme d’Appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité –Volet Défense (PROGRESS – CD/FED/FED/2014/036-193), sur financement du 11ème Fonds Européen de Développement.

* 1. **Informations utiles concernant le pays**

Avec un score de 32,1 sur 100, la République démocratique du Congo (RDC) se situait en 2017 au 47e rang sur 54 en ce qui concerne l’indice de gouvernance globale de la Fondation Mo Ibrahim. Le rapport sur l’État de droit publié par le World Justice Project en 2019 classe la RDC au 124e rang sur 126 pays. L'investiture d'un candidat de l'opposition, Mr Felix Tshisekedi, le 24 janvier 2019 à la présidence de la RDC a conclu un long processus électoral après 2 années de crise politique et de glissement aux conséquences sécuritaires et humanitaires sérieuses. Cette première transition pacifique du pouvoir représente une fenêtre de changement encore fragile mais qui devrait mener vers l'amélioration des conditions de vie et de sécurité pour la population et de développement du pays. Le nouveau pouvoir a pris des décisions pour l’ouverture de l’espace politique et la lutte contre les inégalités, dont la gratuité de la scolarité primaire, qui ont été favorablement saluées par la population. Cela se traduit notamment par un accroissement de la liberté d'expression de la population, la société civile et des médias, ainsi que par le retour des opposants politiques au pays. Les nouvelles autorités ont rouvert le pays au partenariat régional et international, à travers la reprise du dialogue avec le Fonds monétaire international, la normalisation des relations diplomatiques et la reprise de la coopération sécuritaire au niveau des États de la région et de la coopération bilatérale avec les États occidentaux. De l’évolution de la crise liée au COVID-19 au cours des mois à venir, certains de ces éléments d’analyse pourraient être nuancés.

L'année 2019 a été dominée par la mise en place du nouveau gouvernement de coalition et la définition de son programme. Ce dernier doit prioriser et mettre en œuvre des réformes destinées à augmenter les revenus, combattre la corruption et améliorer la gouvernance des finances publiques pour pouvoir garantir l’équilibre budgétaire et entamer la réalisation de son programme. La situation sécuritaire reste très fragile (ou s’est détériorée dans certains provinces, comme dans celle de l’Ituri) en raison de la présence persistante de groupes armées. Si certains de ces groupes armés ont rendu les armes, espérant bénéficier d'un programme de désarmement, démobilisation, réintégration (DDR), d'autres au Nord-Est de la RDC restent très actifs. Malgré l'appui de la Mission de l’Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUSCO), les Forces armées de la RDC (FARDC) peinent à les éradiquer durablement et rétablir la stabilité à l’Est du pays. Par ailleurs, le reste du pays demeure caractérisé par une insécurité chronique dans les grands centres urbains ou les zones reculées. Face au défi de rétablir la stabilité pour un développement économique et social durable du pays, les FARDC et la police devraient renforcer leur complémentarité pour assurer la protection durable des populations, des institutions et des biens communs. La situation de crise du COVID 19 qui prévaut désormais à l’échelle mondiale, démontre aussi le besoin d’établir un service public et des forces de l’ordre en mesure d’intégrer les enjeux de santé publique et de contribuer à la lutte contre les épidémies.

* 1. **Situation actuelle dans le secteur concerné**

Parmi les priorités affichées par le nouveau Chef de l'Etat et reprises dans le programme du nouveau Gouvernement, la défense et la sécurité intérieure se situent dans les piliers 1 (pacification et promotion de la réconciliation, de la cohésion et de l'unité nationale et 2 (renforcement de l’autorité de

l’État, promotion de l’État de droit et de la démocratie). Lesactivités prioritaires envisagées sont les suivantes :

* + - Eradiquer totalement les germes d'insécurité à travers le territoire national, notamment en s'attaquant militairement à tous les groupes armés, plus particulièrement à ceux qui ont opté comme mode d'action le terrorisme et la guerre asymétrique, en y associant tous les autres acteurs;
    - Restaurer la sécurité dans le Nord-est du pays;
    - Renforcer les mécanismes de sécurisation des frontières;
    - Mettre sur pied une politique de défense et de sécurité s'appuyant sur 6 fonctions stratégiques à savoir: connaître, prévenir, anticiper, dissuader, protéger et intervenir;
    - Réhabiliter et reconstruire les infrastructures militaires nécessaires;
    - Revisiter le Plan de Réforme de l'Armée (PRA) et le projet de loi de programmation militaire;
    - Lutter contre l'insécurité et le banditisme sous toutes leurs formes;
    - Former, recycler et moraliser les hommes en uniformes;
    - Réhabiliter et construire les bases militaires et autres écoles de formation à travers le pays;
    - Equiper matériellement les éléments des Forces armées et de la Police Nationale;
    - Améliorer les conditions de vie des militaires et des policiers.

Le PRA révisé a été adopté en 2009 avec un calendrier de mise en œuvre qui s’étendait sur trois 3 phases jusqu'en 2025. Le PRA se concentre sur deux grands axes. L’axe 1 se réfère au "système global de défense et système des forces" avec le renforcement des capacités opérationnelles des forces armées afin de leur permettre de remplir leurs missions de défense du territoire national. L’axe 2 se réfère au "système d’hommes, de l’administration et du contrôle" et couvre des éléments de bonne gouvernance à long terme. Ce plan se fonde sur :

* + - L’homme, le personnel militaire étant au centre de toute organisation depuis la phase de recrutement jusqu’à celle de sa mise à la retraite. Il doit pouvoir jouir de bonnes conditions de vie et de travail ;
    - La modernisation du cadre réglementaire et législatif, notamment les textes régissant la carrière du militaire ;
    - La formation afin de disposer d’une armée professionnelle ;
    - La gestion efficiente et économique des ressources afin de garantir l’exécution des obligations constitutionnelles.

Bien que le bilan du processus de la réforme de l’armée soit assez mitigé, des acquis importants sont à relever. On peut retenir notamment la modernisation du cadre législatif et réglementaire, le recensement des personnels permettant dorénavant une meilleure gestion des ressources humaines, la séparation entre la chaine de paiement et la chaine de commandement, un début d’assainissement des effectifs, la bancarisation des salaires de nombreux agents ainsi que le développement d’une politique de redevabilité axée sur l’éducation civique des militaires et le renforcement du lien entre militaires et populations.

L'Union européenne n'est pas étrangère à ces résultats. Pour donner suite aux accords de paix et à la période de transition (2002-2006), l’Union européenne (UE) a poursuivi son partenariat avec la RDC afin de restaurer l’autorité de l’État, consolider l’État de droit et lutter contre l’impunité, éléments essentiels à l’enracinement démocratique, à la paix, à la stabilité et à la relance économique. Dans le domaine de la Défense, la Mission EUSEC (PSDC) a été déployée pendant près de 11 ans (2005 – 2016) et a concentré ses efforts sur trois piliers : i) conseil stratégique, ii) modernisation de l'administration et iii) relance du système de formation militaire. Parmi ses succès marquants, on retiendra la bancarisation des salaires de certains militaires ou la réhabilitation d'infrastructures de formation.

A la suite de cette mission, l'UE a lancé le Programme d’Appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité

– Volet Défense (PROGRESS) en 2015. Prévu pour s'achever en 2021, ce programme constitue la première initiative du genre dans le cadre du FED et se structure autour de trois axes: i) planification et mise en œuvre de la réforme, ii) modernisation de l'administration et iii) redevabilité interne et externe. Le programme PROGRESS est mis en œuvre par une Unité de Conseil et de Gestion (UCG) qui travaille en étroite collaboration avec les cadres du Ministère de la Défense, anciens Combattants et

Réinsertion (MDNAC-R) et de l’Etat-Major Général des FARDC ainsi que leurs unités dans les différentes provinces, zones de défense et régions militaires.

La transition entre la mission EUSEC et le programme PROGRESS ne s'est pas faite sans certaines difficultés liées à l’arrêt des appuis dans le domaine de la formation militaire (inéligibles dans le cadre du FED) ou à la nature même de l’appui impliquant une part importante de gestion « civile » des activités au bénéfice des militaires. Bien que le programme PROGRESS produise des résultats très concrets (notamment en matière d'administration et de redevabilité), son évaluation à mi-parcours a permis de mettre en lumière quelques faiblesses (difficultés liées çà et là à la mobilisation durable de l’assistance technique, faiblesse de la matrice du cadre logique, absence de comités de pilotage notamment) et de formuler plusieurs recommandations pour optimiser la mise en œuvre. Compte tenu de la situation politique qui a prévalu au cours de la période 2016 – 2018 en RDC, l'analyse de ces faiblesses et la mise en œuvre de ces recommandations n'a pu faire l'objet d'un dialogue de haut niveau entre les différentes parties prenantes du programme. Toutes ces difficultés ont été préjudiciables à la mise en cohérence et à la valorisation des résultats obtenus dans le cadre du programme, entrainant des critiques récurrentes et souvent infondées de la part des différentes parties prenantes elles-mêmes ou des observateurs du secteur.

Par ailleurs, en octobre 2019 et janvier 2020, des experts de l’EU Security Sector Governance Facility ont soutenu la Délégation de l’UE dans la réalisation d’une analyse des opportunités de réengagement de l’UE dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en RDC. Parmi leurs recommandations, on notera la nécessité d’appuyer la mise en place progressive d’une architecture de concertation stratégique globale sur la RSS et de renforcer les efforts en matière de contrôle démocratique du secteur de la sécurité. En ce qui concerne spécifiquement les FARDC :

* Réintégrer la dimension coopération militaire technique par le retour des Etats Membres de l'UE à l’image de ce qui a été réalisé dans le cadre de la mission EUSEC ;
* Poursuivre le soutien à l'amélioration de la gestion des ressources humaines et financières à l’image de ce qui a été initié par la mission EUESC et poursuivi par le programme PROGRESS ;
* Appuyer la mise à niveau des responsables en matière de planification stratégique et favoriser le travail en commun avec les autres forces de sécurité ;
* Soutenir le CHESD et l'ESAM ;
* En parallèle de ces appuis de long terme, identifier des actions concrètes à court terme, notamment dans la perspective d'améliorer la relation civilo-militaire (appui à la mise en place d'un plan de casernement sans pour autant construire des infrastructures, projets au niveau des communautés).
  1. **Justification de la mission**

A quelques mois de la fin de sa mise en œuvre, le programme PROGRESS est confronté au défi multiple de parachever les chantiers qu’il a entrepris, de valoriser les résultats obtenus, de démontrer leur cohérence d’ensemble et d’alimenter une réflexion de haut niveau pour définir les priorités futures et préparer les engagements des différentes parties prenantes à la réforme de l’armée.

1. **OBJECTIF, FINALITÉ ET RÉSULTATS ESCOMPTÉS**
   1. **Objectif général**

L'objectif général de la présente mission est le suivant : assurer la pérennité du Programme d’Appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité – Volet Défense (PROGRESS).

* 1. **Finalités**

La mission poursuit les finalités suivantes :

* + - Renforcer la cohérence des activités menées dans le cadre du programme ;
    - Optimiser les instruments de suivi-évaluation du programme ;
    - Définir et mettre en œuvre une stratégie de communication institutionnelle centrée sur la pérennisation des acquis du programme.
  1. **Résultats à atteindre par le contractant**

Trois principaux résultats doivent être atteints :

* + - R1 : les différentes parties prenantes disposent d’une meilleure compréhension de la complémentarité entre les différentes composantes du programme ;
    - R2 : la matrice du cadre logique du programme est revue et alimentée par des données permettant de mesurer les avancées enregistrées ;
    - R3 : les différentes parties prenantes ainsi que les autres acteurs impliqués dans la réforme de l’armée sont sensibilisées sur les résultats obtenus dans le cadre du programme ainsi que sur les enjeux liés à leur valorisation.

1. **HYPOTHÈSES ET RISQUES**
   1. **Hypothèses sous-tendant le projet**

Tous les experts de l’Unité de Conseil et de Gestion (UCG) du programme se rendent disponibles pour participer aux travaux.

Les experts mobilisés s’intègrent au mieux au sein de l’Unité de Conseil et de Gestion (UCG) du programme.

Les différentes parties prenantes du programme adhèrent à la méthode de travail proposée.

Les autres acteurs nationaux et internationaux impliqués dans la réforme du secteur de la sécurité démontrent un intérêt.

* 1. **Risques**

La crise liée à la pandémie de COVID-19 continue de perturber durablement les conditions de travail et le déroulement des missions à Kinshasa.

1. **CHAMP D'ACTION**
   1. **Généralités**
      1. **Description de la mission**

La mission consistera en un appui perlé (plusieurs missions à prévoir à intervalles réguliers) apporté à l’UCG et aux parties prenantes du programme jusqu’à la fin de la mise en œuvre du programme. Le travail sera réalisé dans un premier temps au sein de l’UCG, puis étendu ensuite aux parties prenantes du programme et enfin aux autres acteurs impliqués dans la réforme de l’armée.

L’idée est de parvenir à ce que l’ensemble de ces acteurs disposent d’une compréhension commune des acquis du programme et des enjeux liés à leur pérennisation.

* + 1. **Zone géographique à couvrir**

Les activités se dérouleront principalement à Kinshasa ainsi qu’au lieu de résidence des experts pour la consolidation des données collectées et la production des livrables.

* + 1. **Groupes cibles**

Les experts de l’Unité de Conseil et de Gestion (UCG) du programme, les parties prenantes à la mise en œuvre du programme et les autres acteurs impliqués dans la réforme de l’armée.

* 1. **Activités spécifiques**

Les experts mobilisés dans le cadre de la présente mission devront réaliser les activités indicatives suivantes sous la supervision du Chef d’équipe – Régisseur des devis-programmes.

R1 : les différentes parties prenantes disposent d’une meilleure compréhension de la complémentarité entre les différentes composantes du programme

* + - Revue et analyse de tous les livrables (rapports semestriels de l’UCG, rapports de mise en œuvre des devis-programmes, rapports des missions de court terme, documents cadres) produits dans le cadre des différentes composantes du programme ;
    - Entretiens individuels avec les principaux experts de l’UCG pour collecter, analyser et capitaliser les savoirs et expériences de chacun d’entre eux ;
    - Production d’une note de synthèse présentant les thématiques porteuses à valoriser dans la perspective de la pérennisation du programme ;
    - Mise en commun au cours de séances de travail réunissant tous les experts de l’UCG ;
    - Partage de la note avec les bénéficiaires directs du programme (Points focaux du MDNAC et de l’EMG), la Cellule d’Appui à l’Ordonnateur national du FED et la Délégation de l’UE.

R2 : la matrice du cadre logique du programme est revue et alimentée par des données permettant de mesurer les avancées enregistrées

* + - Analyse des différents cadres logiques produits dans le cadre du programme (Convention de financement, Offre du consortium TRANSTEC, Devis-programmes, rapports d’activités) ;
    - Sur la base de ces analyses, séances de travail bilatérales avec le régisseur et chaque expert de l’UCG en vue de déterminer les indicateurs permettant de mesurer de la façon la plus pertinente les résultats obtenus dans les différentes composantes ;
    - Mise en commun au cours de séances de travail réunissant tous les experts de l’UCG ;
    - Le cas échéant, définition des modalités et collecte des données manquantes ;
    - Finalisation et validation de la matrice du cadre logique actualisé avec la Cellule d’Appui à l’Ordonnateur national du FED et la Délégation de l’UE ;
    - Partage du cadre logique avec les bénéficiaires directs du programme (Points focaux du MDNAC et de l’EMG) et mise en place d’un système de revue périodique.

R3 : les différentes parties prenantes ainsi que les autres acteurs impliqués dans la réforme de l’armée sont sensibilisées sur les enjeux liés à la valorisation des résultats obtenus dans le cadre du programme

* + - Définition d’une stratégie de communication spécifique pour mettre en valeur des éléments produits dans le cadre des résultats 1 et 2 ;
    - Production de supports de synthèse papiers et numériques à diffuser largement (mailing listes, sites web de Cellule d’Appui à l’Ordonnateur national du FED et la Délégation de l’UE, autres à identifier) ;
    - Organisation, sur fonds du Devis-programme N°3, de séminaires de haut niveau réunissant toutes les parties prenantes du programme, les autres acteurs nationaux et internationaux impliqués dans la réforme de secteur de la sécurité pour valoriser les résultats obtenus dans le cadre du programme et discuter des conditions de leur pérennisation ;
    - Production des rapports de ces séminaires ;
    - Participation à des émissions de radio (notamment dans le cadre du contrat de la Délégation de l’Union européenne avec TOP CONGO FM) et d’autres évènements ponctuels à identifier.

La méthodologie de la mission pourra être adaptée au fur et à mesure de l’avancement en fonction des résultats obtenus, des recommandations formulées par les experts ou des besoins non identifiés dans les présents termes de référence qui auront pu être identifiés.

Les experts mobilisés dans le cadre de la mission devront également observer le dernier manuel de communication et de visibilité des actions extérieures financées par l'UE en ce qui concerne la reconnaissance du financement du projet par l'UE (Voir https://ec.europa.eu/europeaid/communication-et-visibilite-des-actions-exterieures-de-lue-lignes- directrices-lintention-des\_fr).

* 1. **Gestion du projet**
* **4.3.1. Organe responsable**

L’Unité de Conseil et de Gestion du programme PROGRESS représentée par le Chef d’équipe – Régisseur des devis-programmes.

1. **LOGISTIQUE ET CALENDRIER**
   1. **Lieu(x) d'exécution**

Les activités se dérouleront principalement à Kinshasa ainsi qu’éventuellement au lieu de résidence des experts pour la production des livrables.

* 1. **Date de commencement et période de mise en œuvre des tâches**

La date de commencement prévue est fixée pour mi-novembre 2020, et la période de mise en œuvre sera de 7 mois à partir de cette date (sous réserve d’une prolongation de la durée globale de mise en œuvre du programme PROGRESS). Un minimum de cinq missions en RDC, de 10 jours ouvrables chacune, à intervalle d’un mois, devra être prévu. Le calendrier indicatif pourrait se présenter comme suit :

* + - Première mission : début décembre ;
    - Deuxième mission : fin janvier ;
    - Troisième mission : fin février ;
    - Quatrième mission : fin avril ;
    - Cinquième mission : début juin.

1. **EXIGENCES**
   1. **Personnel**

Veuillez noter que les fonctionnaires et autres membres du personnel de l'administration publique du pays partenaire ou d’organisations internationales/régionales établies dans ce pays ne seront autorisés à travailler en qualité d’experts que si cela est dûment justifié. La justification doit figurer dans l’offre.

Elle doit comporter des informations relatives à la valeur ajoutée apportée par l’expert concerné ainsi que la preuve de son détachement ou de son congé de convenance personnelle.

* **6.1.1. Experts principaux**

Les experts requis dans le cadre de la présente mission doivent avoir les profils suivants :

* **Expert N°1 – Expert en appui institutionnel dans le domaine de la RSS**
* **(Durée estimative : 5 missions de 10 jours ouvrables en RDC avec 20 jours de consolidation/reporting à distance)**
* Formation : droit, sciences politiques ou sciences sociales ;
* Expérience générale : 12 ans d'expérience minimum dans le domaine de la RSS ;
* Expérience spécifique : au moins deux expériences avérées dans la conception, le suivi et l’évaluation de politiques dans le domaine de la RSS ;
* Maîtrise des enjeux liés à l'égalité des genres ;
* Parfaite maîtrise des outils du cadre logique ;
* Bonne connaissance du contexte de la RDC ;
* Bonne aptitude au transfert de connaissance.
* **Expert N°2 – Expert en suivi-évaluation**
* **(Durée estimative : 5 missions de 10 jours ouvrables en RDC avec 20 jours de consolidation/reporting à distance)**
* Formation: sciences économiques, sciences politiques ou sciences sociales ;
* Expérience générale: 12 ans d'expérience minimum dans le domaine du suivi-évaluation des politiques publiques ;
* Expérience spécifique: plusieurs expériences dans la conception, le suivi et l’évaluation de matrices de suivi de programmes de développement ;
* Parfaite maîtrise des méthodes de suivi-évaluation ;
* Bonne aptitude au transfert de connaissance.
* **Expert N°3 –Expert en communication**
* **(Durée : 3 missions de 10 jours ouvrables en RDC avec 15 jours de consolidation/reporting à distance)**
* Formation: journalisme, communication, sciences sociales ou équivalent ;
* Expérience générale: 6 ans d'expérience minimum dans le domaine de la communication institutionnelle ;
* Expérience spécifique: au moins deux expériences avérées dans le développement d’activités de communication institutionnelle ;
* Bonne connaissance du contexte de la RDC ;
* Maîtrise des enjeux liés à l'égalité des genres.

Tous les experts doivent être indépendants et n'avoir aucun conflit d'intérêts en ce qui concerne les responsabilités qu’ils assument.

* 1. **Bureaux**

Les experts travailleront principalement au sein des bureaux de l’UCG du programme PROGRESS.

* 1. **Moyens à mettre à disposition par le contractant**

L’UCG du programme PROGRESS veillera à ce que les experts puissent bénéficier de services satisfaisants en matière d'administration, de secrétariat et de logistique, pour pouvoir se concentrer sur leurs tâches premières.

1. **RAPPORTS**
   1. **Exigences en matière de rapports**

Les experts produiront les rapports suivants :

* + - Un rapport d’avancement au terme de chacune des quatre premières missions (maximum 12 pages hors annexes éventuelles) de l’atteinte de chacun des résultats prévus dans les termes de référence de la mission ;
    - Un rapport final au terme de la cinquième mission (pas de limitation de format) présentant le bilan de la mission, le niveau d’atteinte des résultats attendus et les recommandations pour le futur.

Les rapports seront remis en français sous la forme d’un exemplaire original et de trois copies.

\*\*\*

## Personnes rencontrées

Outre les assistants techniques Progress et la DUE, rencontrés à maintes reprises, les expertes se sont entretenues avec les personnes suivantes :

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Structure** | **Fonction** | **Personnes rencontrées** |
| **Ministère de la Défense Nationale, des Anciens Combattants et de la Réinsertion (MNADC-R)** | | |
| Secretariat général | *Conseiller Réforme* | Col Alimasi César |
| Direction des Etudes Stratégiques, Planification et Orientation | *Directeur* | Col Adjanga Christophe |
| Direction des Ressources Humaines (DRHU) | *Chef Dpt ADM* | Gen Tangamo |
| *Adjoint DRHU (ancien conseiller DESPO)* | Col Sadat |
| Direction Budget/Finance (DBF) | *Directeur* | Col  Muzala Ilunga |
| *Chef Div fonds sub-délégués* | Maj Itanda Gracias |
| *Chef Div des services attachés militaires* | Maj Kamamba Sylvain |
| *Chef bureau préparation Budget* | Maj Kasongo David |
| DINFOR | *Directeur* | Col Mpamba |
| *Adjoint* | Col Nyembo |
| *DPI* | Lt Col Bolu Mboka |
| *Dir. Tech* | Lt Col Kikufi Janvier |
|  | Lt Col Didas Bilombele |
| *Chef Div formation* | Maj Iyangwa Nsale |
|  | Maj Mukenga Ntumba |
|  | Maj Kari Bwanga |
| SG aux Anciens Combattants | *Dir Pension et Rentes* | Col Isomi |
| Inspectorat Général (IG) | *Conseiller formation* | Gen Mbiato |
| **Etat-Major Général** | | |
| Cabinet Chef EMG | *Conseiller Réforme* | Gen Nguizo |
| *Ancien Conseiller Réforme* | Gen Ilondo Efondo Hugo |
| EM Adjoint Adm/Log | *Directeur Dpt Admistration* | Col Mbuyu Fabrice |
| Service de communication et d’information des Forces armées (SCIFA) | *Commandant SCIFA* | Gen Kasonga |
| *Chef d’Etat Major  (ancien Cmd adjoint SECAS)* | Col Batabombi |
| *Commandant adjoint* | Gen Ekenge |
| Service d’Education civique, patriotique et d’Action sociale (SECAS) |  | Col Kiaku |
| **Structures de formation** | | |
| Commandement du Groupement des Ecoles Militaires (CGEM) | *Commandant des Ecoles* | Gen Mbanze |
| *Dir planification* | Col Mamila |
| *Ancien Cmd des Ecoles* | Gen Aguru Maurice |
| Ecole de Guerre | *Commandant* | Gen Muland Nawej Godefroid |
| *Chef du Dpt Enseignement* | Col de La Chapelle Eric |
| Ecole supérieure d’Administration militaire (ESAM) | *Commandant* | Gen Mabiala Mbuda Zonza Corneille |
| Collège des Hautes Etudes de Stratégie et de Défense | *Commandant* | Gen Mubiayi Mamba Augustin |
| **Partenaires extérieurs** | | |
| Ambassade de France | *Attaché de Défense* | James Didier |
| *Coopérant technique* | Bauvy Xavier |
| Ambassade de Belgique | *Attaché de Défense* | De Cuyper Bart |
| MONUSCO | *Senior Security Sector Reform Officer* | Nwobi Obianuju |
| *Senior Political Officer* | Dumont Jean-Michel |
| **Société Civile** | | |
| Réseau pour la Réforme du Secteur de la Sécurité et de la Justice (RRSSJ) | *Coordinateur - Chargé de projet* | Kabangele Emmanuel |
| *Chargé du suivi-évaluation* | Clovis Kadda |

1. Voir termes de référence en annexe 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Une note de synthèse résumant les acquis et défis tels que présentés lors du forum sera prochainement disponible sur le site Capacity4dev ([https://europa.eu/capacity4dev/](about:blank)) ainsi que sur le site de la DUE de Kinshasa. [↑](#footnote-ref-2)
3. Consortium mené par la société Transtec/Cowater et incluant : Expertise France, Civipol, la Coopération technique belge/ENABEL, la Direction de la Coopération de sécurité et de défense (DCSD) et Sovereign Global France (SGF). [↑](#footnote-ref-3)
4. « Moderniser l’administration et optimiser ses moyens notamment en matière de politique et de procédure des ressources humaines (du recrutement au retour à la vie civile), de gestion budgétaire, financière et d’achats publics ». [↑](#footnote-ref-4)
5. « Assister le Ministère de la Défense (MDNAC) dans la planification, la mise en œuvre et le suivi du Plan de Réforme de l’Armée ». [↑](#footnote-ref-5)
6. « Renforcer l’efficacité des mécanismes de contrôle interne et de redevabilité externe dans le secteur de la défense ». [↑](#footnote-ref-6)
7. PRA révisé en 2013, p.4 [↑](#footnote-ref-7)
8. Même le personnel du Secrétariat Général à la Défense Nationale (SGDN), au service du Ministre, relève de l’EMG dans la mesure où ses membres sont détachés pour les besoins de service. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cette stratégie, enregistrée dans les documents de passage de témoin entre EUSEC et Progress (août 2015) est consignée dans les rapports semestriels et Devis programme 1 et 2 – signés par le SGDN – jusqu’au début 2018. [↑](#footnote-ref-9)
10. « La réforme de notre armée ne devrait pas être une affaire des étrangers MAIS plutôt des nationaux, eux qui en connaissent très bien les sources de déficience et donc sont à même de proposer des remèdes efficaces. Ainsi, le MDNAC a jugé utile de confier l’entière responsabilité de revisiter ce plan aux fils du pays. » extrait PRA, p.2 (majuscule dans l’original). [↑](#footnote-ref-10)
11. . L’objectif général de Progress était d’« Assister les autorités civiles et militaires dans la conception et la conduite du processus de réforme de la sécurité (volet défense), notamment en matière d’administration et de gestion, afin de renforcer la gouvernance et l’Etat de droit, de lutter contre l’impunité et promouvoir une paix durable ». [↑](#footnote-ref-11)
12. Composés de hauts-cadres des FARDC et des assistants techniques Progress, ces groupes concernaient : i) Réforme et Redevabilité ; ii) Administration et Ressources Humaines ; et iii) Infrastructures et Informatique. [↑](#footnote-ref-12)
13. Le contrat a été signé en juin 2015 entre le Maitre d’Ouvrage Délégué (COFED) et le consortium représenté par Transtec. [↑](#footnote-ref-13)
14. Les retards dans la construction et la réhabilitation des bâtiments du MNADC-R et de l’EMG a été un dossier supplémentaire de crispation entre la DUE/Progress et les autorités militaires. [↑](#footnote-ref-14)
15. Niveau 1 : Ministère de la Défense Nationale (Secrétariat Général à la Défense), Etat-major général des FARDC, Niveau 2 : Forces, Corps, Services, Zones de défense et Bases militaires ; Niveau 3 : Régions militaires, Groupement naval et Groupement aérien. [↑](#footnote-ref-15)
16. Objectif consigné dans le cadre logique initial de Progress figurant dans le rapport de démarrage et le DP1. [↑](#footnote-ref-16)
17. Les conseillers Réforme ont été institués par une Ordonnance de juin 2015 et leur fonctionnement précisé par une Directive permanente du Chef EMG d’octobre 2015. [↑](#footnote-ref-17)
18. Les TO sont le tableau détaillé des effectifs des FARDC. [↑](#footnote-ref-18)
19. La Directive ministérielle permanente d’octobre 2015 est extrêmement succincte et imprécise. [↑](#footnote-ref-19)
20. Evaluation réalisée par le bureau THEMIIS en novembre 2017 et dont certaines recommandations ont été mises en œuvre à partir du printemps 2018. [↑](#footnote-ref-20)
21. SGDN : Secrétariat général à la Défense nationale ; DESPO : Direction des Etudes Stratégiques, Planification et Orientation ; SECAS : Service d’éducation civique, patriotique et d’action sociale ; SICFA : Service d’information et de communication des Forces armées. [↑](#footnote-ref-21)
22. Dans le but de favoriser une meilleure connaissance du PRA et une maîtrise des nouveaux concepts issus de la Réforme (distinction chaîne de mise en œuvre/chaîne de mise en condition), Progress a appuyé l’organisation de 13 séminaires de sensibilisation dans les différentes garnisons du pays (Kinshasa, Kisangani, Bunia, Goma, Bukavu, Lubumbashi, Mbuji-Mayi, Kananga, Mbandaka, Matadi, Kitona, Kikwit et Gemena). Ces séminaires, animés par des cadres FARDC, ont porté sur trois thématiques : les grandes lignes du PRA, l’organisation du système de défense et son fonctionnement. [↑](#footnote-ref-22)
23. Progress a contribué à la rédaction de 31 décrets et arrêtés ministériels et de 11 directives ministérielles permanentes. [↑](#footnote-ref-23)
24. Une proposition de révision de la Loi organique a été déposée au Sénat en mai 2021. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ces sous-groupes portent sur : i) Budget et finances ; ii) Organisation et structures ; (iii) Ressources humaines et retraite ; (iv) Insertion dans la vie civile ; (v) Opérations et exercices ; (vi) Formation ; (vii) Logistique ; (viii) Armement et munitions ; (ix) Education civique et patriotique, action sociale ; (x) Santé ; (xi) Justice militaire ; (xii) Communication interne et information ; (xiii) Infrastructures. [↑](#footnote-ref-25)
26. La Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), devrait être un exercice pluriannuel consistant à:

    Etablir, sur la base du catalogue des emplois, des parcours professionnels détaillés par type de poste

    Etablir un éventail détaillé des emplois, des effectifs et des compétences existants des FARDC

    Opérer leur projection à court terme (1 an), à moyen terme (3 ans) et long terme (sous forme d’une ou plusieurs hypothèses)

    Analyser les encarts entre les ressources existantes et les besoins futurs à court, moyen et long terme

    Elaborer, sur la base de la comparaison des ressources existantes et des parcours professionnels à prévoir, les plans de recrutement, formation, promotion et dégagement à court, moyen et long terme [↑](#footnote-ref-26)
27. Selon le recensement effectué lors de l’évaluation de la mise en œuvre du PRA en 2020, le nombre de militaires atteint par la limite d’âge mais dont l’allocation de fin de carrière n’avait pas encore été payée était d’environ 20.000. Le nombre d’inactifs serait comparable (environ 27.000) selon les estimations d’un haut gradé familier du dossier. [↑](#footnote-ref-27)
28. Les TO sont le tableau des effectifs des FARDC. Les TD établissent les moyens de fonctionnement associés à chaque poste. [↑](#footnote-ref-28)
29. Environ 15.000 fictifs identifiés en 2015-2016. [↑](#footnote-ref-29)
30. Progress touchant à sa fin, aucune collecte n’a eu lieu avec l’appui du programme. Il est possible que les FARDC elles-mêmes aient engagé le processus de collecte sur moyens propres mais compte tenu de leurs ressources limitées et de la priorité donnée aux opérations, il est peu probable qu’il soit très avancé. [↑](#footnote-ref-30)
31. La loi 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP) prévoit la migration vers une programmation budgétaire de type budget-programme en 2023. Compte-tenu de la complexité de la démarche et du changement de culture qu’elle implique, les autorités de la RDC se sont donné 12 ans pour réaliser cette transition. [↑](#footnote-ref-31)
32. Déjà en cours de préparation à l’arrivé de Progress en 2015 mais jamais aboutie. [↑](#footnote-ref-32)
33. Guide d’élaboration des indicateurs de performance ; Guide d’élaboration d’un rapport annuel de performance ; Guide d’élaboration d’un projet annuel de performance ; Guide de préparation et de présentation du budget-programme ; Guide de mise en place d’un système de contrôle de gestion. [↑](#footnote-ref-33)
34. « Recueil de textes sur Les Finances publiques » : Loi organique, Règlement général sur la comptabilité publique, Manuel des procédures du circuit de la dépense publique, Règlement applicable aux comptables, Décret sur Nomenclature budgétaire, etc. ; « Recueil de textes sur Les Marchés publics » : Loi relative aux marchés publics, Décret portant manuel des procédures des marchés publics, Décret sur les Cellule de gestion des marchés publics, Décret portant sur l’Autorité de Régulation des Marchés publics, etc. [↑](#footnote-ref-34)
35. Le plan de passation des marchés du MNADC-R a été approuvé par le Ministre de la Défense et validé par la Direction Générale des Marchés Publics et publié sur son site. [↑](#footnote-ref-35)
36. Comité d’Orientation de la Réforme des Finances Publiques (COREP), ‘Echos de la Réforme des Finances publiques’, n° 2, septembre 2019. [↑](#footnote-ref-36)
37. L’étude de perception menée par le Centre de Criminologie et de Pathologie Sociale (CCPS) dans le cadre de la subvention accordée au RRSSJ sur les relations Armée-nation (2017) a démontré les mécanismes de défiance de la population vis-à-vis des forces armées. [↑](#footnote-ref-37)
38. Une réflexion sur les mécanismes d’une justice transitionnelle est en cours. Deux projets de décrets sont à l’étude dans une optique de réconciliation, prévention des conflits et de création d’un fond d’indemnisation des victimes de crimes graves. [↑](#footnote-ref-38)
39. Les effets de cet engagement sont visibles puisque les FARDC ne figurent plus sur la liste des entités répertoriées par l’ONU comme recrutant des enfants-soldats. Quant à la problématique de la lutte contre les violences sexuelles, la politique de « Tolérance 0 » est au cœur des priorités gouvernementales : en 2015, à l’arrivée de Progress, 187 soldats et officiers, dont un général, faisaient l’objet de poursuites. Cet engagement a été réitéré par le Président de la République le 17 avril 2019 et il est marqué par la présence d’une conseillère spéciale auprès le Président chargée d’assurer que les crimes en matière de violences sexuelles soient poursuivis. [↑](#footnote-ref-39)
40. Le SECAS a été créé par la fusion de deux services, à savoir, le Service d’Education civique et patriotique (SECP) et le Service des Affaires sociales, relevant tous les deux du MNDAC-R, auquels on a adjoint les attributions concernant les actions civilo-militaires (bureau 5). [↑](#footnote-ref-40)
41. En deux temps : révision des principes généraux en 2016 et introduction de nouveaux principes en 2018 (relatives aux avancées des FARDC en matière de protection de l'enfant et de lutte contre les violences sexuelles, etc.). [↑](#footnote-ref-41)
42. Courrier du Ministre de la défense n°MDNAC-R/CAB/5194/2018 du 8 décembre 2018 adressé au Coordinateur du RRSSJ accusant réception du rapport du groupe de travail (dont faisant partie le RRSSJ) intitulé : « Elections du 23 décembre 2018 : vers un énième rendez-vous manqué pour le peuple congolais ? ». Il est à noter que ce rapport a été produit dans le cadre des activités courantes du réseau et non pas de la Subvention attenante au Programme. Ce courrier fait part du vif mécontentement du MDNAC-R qui relève des propos considérés comme malveillants envers les FARDC et informe le RRSSJ de sa décision de « rompre toute forme de collaboration entre l’association, le Ministère et les Forces armées de la République du Congo ». [↑](#footnote-ref-42)
43. Les FARDC acceptent, non sans problème, d’être soumis à l’autorité civile à travers le Ministère et acceptent la légitimité des acteurs institutionnels de législation et de contrôle à travers les membres des Commissions Défense et Sécurité de l’Assemblée nationale et du Sénat. [↑](#footnote-ref-43)
44. Probablement également domaine logistique, en lien avec la gestion des marchés et la gestion des matériels. Ces aspects n’ont été traités que partiellement par Progress. [↑](#footnote-ref-44)
45. Les efforts de Progress pour moderniser l’EADmI ont porté sur l’introduction d’une filière informatique, en complément de la filière administration existante. Des pistes ont été explorées qui sont restées infructueuses (partenariat avec l’Ecole nationale d’administration), la question de la localisation de la filière informatique s’est posée (Kananga ne dispose pas d’une infrastructure adaptée) et l’absence d’expert RH pendant 3 ans a nui au suivi du dossier. Sur la base d’un schéma directeur élaboré par Progress, l’établissement de la filière informatique a été endossée par le CGEM, accompagné d’un accord tacite pour localiser la formation des première années à Kinshasa. A la conclusion de Progress le CGEM était à la recherche de financements pour permettre le démarrage effectif de la formation informatique, alors que la formation administration continuait d’être dispensée sur la base de programmes non actualisés. [↑](#footnote-ref-45)
46. En l’absence d’une école d’officiers de niveau 3, des formations combinées niveau 3 et niveau 4 ont été dispensées par Thémiis dans le cadre d’un accord bilatéral avec la RDC à partir de 2018. Cependant, ce regroupement est insatisfaisant car il ne permet ni d’approfondir suffisamment les matières qui doivent être maîtrisées au niveau 3, ni de former un nombre suffisant de hauts gradés. [↑](#footnote-ref-46)