



RAPPORT DE SUIVI - ANNEE 2005

**PROGRAMME D'APPUI A L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
RDC0301611**

INFORMATIONS DE BASE SUR LE PROJET

Pays	:	République Démocratique du Congo
Secteur et sous –secteur CAD	:	Appui aux réformes institutionnelles
Institution nationale chargée du suivi de l'exécution	:	
Agences d'exécution	:	Ministère de la Fonction Publique, CTB
Nombre d'experts en coopération internationale de la CTB	:	1
Durée de la prestation (selon AS/CS)	:	44 mois
Date de démarrage de la prestation :		
- Selon AS/CS	:	05/05/2003
- Effective	:	17/09/2003
Date de clôture de la prestation :		
- Selon AS/CS	:	31/12/2006
- Estimée	:	
Modalités de gestion de la prestation	:	en régie
Budget total de la prestation	:	3.000.000 €
Période couverte par le rapport :	:	1 an (2005)

Table des matières

Liste des abréviations

1. Faits saillants de l'année 2005
2. Examen de l'exécution de la prestation
 - 2.1. Principales réalisations
 - Résultat 1.1 du DTF: Les rôles, structures et cadres organiques des différents ministères-pilotes sont développés et mis en oeuvre
 - Résultat 1.2 du DTF: Diverses activités transversales sont développées
 - Résultat 1.3 du DTF : Appui aux structures de la réforme
 - 2.2. Principales dépenses par rapport aux prévisions
3. Analyse des problèmes rencontrés, pistes de solution
 - 3.1. Eléments majeurs ayant influencé l'exécution de la prestation
 1. Impact de la crise du projet sur ses réalisations
 2. Sous-estimation des difficultés
 3. La réforme: un processus nécessitant de constants ajustements
 - 3.2. Recommandations pour la suite à donner à la prestation
 1. En ce qui concerne le GPF
 2. En ce qui concerne l'appui technique aux structures de la réforme
 3. En ce qui concerne le CTRAP
 4. En ce qui concerne les activités d'autres instances et
 5. Au niveau politique
4. Cohérence, pertinence et performance de la prestation
 - 4.1. Cohérence
 - 4.2. Pertinence
 - 4.3. Performance
5. Examen de la prestation en regard du DTF
 - 5.1. Examen de la prestation sur base des indicateurs
 - 5.2. Analyse de la pertinence des hypothèses de départ
6. Conclusions

Annexes

1. Planning d'activités de l'année sous revue
2. Etat des recettes et dépenses de l'année sous revue
3. Taux de déboursement de la prestation
4. Personnel de la prestation

Liste des abréviations

CIPRAP :	Commission interministérielle de pilotage de la réforme de l'Administration Publique (RDC), placée sous l'autorité du Ministre de la Fonction Publique
CTB :	Coopération Technique belge
CTRAP :	Comité technique de la réforme de l'Administration publique (RDC)
DGCD :	Direction générale (belge) de la coopération au développement
DGI :	Direction Générale des Impôts (RDC)
DGRAD :	Direction Générale des des recettes administratives, judiciaires, domaniales et des participations (RDC)
DTF :	Document technique et financier (de la prestation de coopération)
GPFPP :	Groupe Projet Fonction Publique (ou groupe projet)
GRH :	Gestion des ressources humaines
MFP :	Ministère de la Fonction publique (congolais)
OFIDA :	Office des Douanes et Accises (RDC)
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PREFOC :	Préfiguration fonctionnelle des cadres organiques (activité du projet)
RH :	Ressources humaines
Selor :	Organisme de sélection de l'administration belge
SMCL :	Structure mixte de concertation locale (organe mixte de suivi de la prestation de coopération)
SPF P&O :	Service public fédéral Personnel et organisation (Fonction publique belge)
URH :	Unité ressources humaines du GPFPP
UPD :	Unité planning et développement du GPFPP

1. Faits saillants de l'année 2005

Février

Crise majeure: le Gouvernement congolais décide de transférer le pilotage du recensement des fonctionnaires à l'Afrique du Sud et met la Belgique devant le fait accompli. Cette décision unilatérale indique à quel point le travail mené par le coordinateur CTB et le groupe projet est discrédité au niveau des autorités congolaises. Tout le travail de l'année 2005 s'en trouvera fortement affecté. Ainsi, les grands dossiers inscrits au programme de l'année (établissement des cellules de réforme des ministères-pilotes, appui de ces cellules, rédaction d'un plan de gestion intégrée des ressources humaines au sein de l'Administration publique en RDC, contribution à l'établissement d'un nouveau statut du fonctionnaire, installation d'un organisme de sélection, formation des secrétaires généraux, établissement et mise en œuvre d'un plan de communication...) feront l'objet de remises en question et leur exécution connaîtra d'importants retards.

Mars

- Mission conjointe CTB-DGCD-SPF P&O à Kinshasa mandatée par le Ministre belge de la Coopération au développement pour réviser le dossier d'intervention du projet et redéfinir les résultats à atteindre en tenant compte que:
 - la ligne budgétaire de 1.000.000 € réservée au recensement des fonctionnaires est retirée du projet (ce montant est mis à la disposition d'un trust fund)
 - la coordination technique du projet est confiée au Département International du Service Public Fédéral belge « Personnel & Organisation » (P&O).
- Suite à une réunion des directeurs du Ministère de la Fonction Publique (MFP) et du GPFP autour du Secrétariat Permanent du CRTAP, révision de l'approche en ce qui concerne l'établissement des groupes projets pour les 4 ministères-pilotes. On s'oriente désormais vers la création de cellules de réforme dont le rôle sera d'établir, avec l'appui du GPFP, des propositions sur la nouvelle structure de chaque ministère.
- Demande du Gouvernement de la RDC que soient préfigurés les cadres organiques du futur afin de s'assurer de leur capacité à prendre en charge les effectifs provenant de la première phase du recensement (ville de Kinshasa, résultats prévus pour juin 2005). C'est le lancement du projet PRÉFOC (préfiguration fonctionnelle des cadres organiques)

Avril - Juin

- Arrivée à Kinshasa d'un expert P&O chargé de coordonner l'étude PréFOC (séjour de plusieurs mois) ;
- Le coordinateur du projet est écarté de son bureau du Ministère de la Fonction publique. Il a été décidé de procéder à son remplacement. Dans l'intervalle, il continue son travail à partir des locaux de la représentation de la CTB à Kinshasa ;
- Un Document Technique et Financier (DTF) est rédigé en collaboration avec le GPFP suite aux travaux de la Mission conjointe ;
- Un calendrier général de l'intervention de P&O en appui du GPFP est établi.

Juillet

- Approbation du DTF et du profil du nouveau coordinateur à recruter (SMCL).

Septembre

- Fin de l'étude PRÉFOC. Approbation du rapport en CTRAP.

Octobre

- Mission conjointe CTB-P&O avec la personne pressentie pour reprendre la coordination du projet ; approbation de la personne par le Ministre de la Fonction publique. Le nouveau coordinateur entrera en fonction en janvier 2006.
- Demande du Ministre de la Fonction publique que soit lancée rapidement une étude sur les organismes relevant des « budgets annexes » de l'Etat (dont le personnel émerge au budget de l'Etat). Il s'agit d'analyser les missions de ces organismes, d'évaluer leur pertinence et l'éventuelle redondance de leurs missions et de mettre à jour sur quelles bases ils peuvent prétendre à un financement par l'Etat de leur personnel (PRÉFOC 2).

2. Examen de l'exécution de la prestation

2.1. Principales activités et réalisations

Résultat 1.1 du DTF : Les rôles, structures et cadres organiques des différents ministères-pilotes sont développés et mis en oeuvre

1. « Activités minimales » des ministères-pilotes

Durant les deux premiers mois de l'année et selon le programme initial, les activités portaient essentiellement sur les études des « activités minimales » et sur la mise en place des Groupes-Projet pour les ministères pilote tels que ceux de la Fonction Publique, du Plan et de la Reconstruction, des Finances, du Budget et de l'Agriculture.

Lors de la réunion du Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique (CTRAP) des 15 et 16 mars 2005, il a été décidé que les « Cellules de Réforme » à créer dans au sein des ministères autres que celui de la Fonction Publique auraient pour première mission de faire des propositions sur la nouvelle structure verticale de ces ministères, avec l'aval de leur Ministre respectif. Le Groupe Projet Fonction Publique (GFPF) considérée comme une structure de rang supérieur aux cellules pour les matières horizontales, interviendra en appui des cellules.

C'est pourquoi le GFPF a limité son travail en ce qui concerne la définition des activités minimales des ministères-pilotes.

Résultats atteints

- *Ministère du Plan : les propositions de réforme de l'étude sur les activités minimales du Ministère ont été présentées à une séance d'information du CTRAP du 12/02/05.*
- *Ministère du Budget : Le nouveau rapport actualisant l'étude sur la réforme de l'administration centrale du ministère (réalisée en 2002-2003) a été remis le 28/01/05 au Ministère et déposé au CTRAP.*
- *Ministère de l'agriculture : finalisation de l'étude par le point Focal de l'Agriculture et le Groupe Projet Fonction Publique (janvier 2005) ; présentation des propositions de réforme en CTRAP le 12/02/05.*

2. Préfiguration fonctionnelle des cadres organiques des services de l'Etat (PréFoC) :

Cette activité a été lancée à la demande du Gouvernement de la RDC afin de s'assurer de la capacité des cadres organiques du futur à prendre en charge les effectifs identifiés lors de la première phase du recensement (ville de Kinshasa, résultats prévus pour juin 2005).

L'approche visait à évaluer les effectifs en fonction des missions confiées à chaque service et des prestations à fournir pour exécuter ces missions. Elle doit servir de base à la confection des nouveaux cadres de l'administration. En ce sens, il s'agit d'une étape importante mais non définitive du processus.

L'étude PréFoC a commencé en mai et s'est terminée le 31 septembre. L'opération a permis d'inventorier les services publics dans la Ville-Province de Kinshasa, de décrire les missions de chaque organisme, ses prestations et le nombre d'agents « nécessaires » pour les effectuer.

Ces données et les textes législatifs ont été repris dans une base de données Access.

Trois observations:

- 45% des agents sont chargés d'activités de support et 55% des activités de base. Un tel rapport est démesuré ;
- Le volume total proposé (environ 58.000 agents) ne semble pas excessif ;
- L'interfaçage entre le fichier du recensement et la base de données PréFoC est nécessaire pour permettre aux cellules de réforme de faire des propositions de restructuration. Mais à ce jour (mars 2006) les données du recensement n'ont pas encore été mises à la disposition du GPF.

Résultat 1.2 du DTF Diverses activités transversales sont développées

1. Elaboration des nouveaux statuts juridiques et barèmes de rémunération des agents de l'administration publique en RDC :

Depuis la redéfinition des activités du projet suite à la mission d'évaluation de mars 2005, le programme d'appui ne prévoit plus d'intervention belge directe dans l'élaboration des statuts. Le projet des Statut élaboré par les experts du PNUD a été analysé à la fois par les experts belges et par le GPF. L'analyse a révélé que le statut diffère en plusieurs points des options choisies en matière de politique des ressources humaines.

Résultat atteint

En janvier 2006, un accord a été trouvé avec les experts du PNUD sur tous les points relevés. Le document harmonisé a été approuvé en CIPRAP début février 2006

2. Gestion intégrée des ressources humaines

Afin d'élaborer un document de référence décrivant les principes de la gestion intégrée des ressources humaines au sein de l'Administration publique réformée, les membres du GPF, appuyés par les experts belges de P&O et du Selor, ont :

- Collecté et analysé la documentation disponible (statuts généraux, textes réglementaires d'application, études antérieures) ;
- Etabli les lignes directrices d'opérationnalisation des domaines RH tels que : la description des emplois, le recrutement, la période probatoire, l'avancement, l'évaluation ;
- Recherché la cohérence de leurs travaux avec ceux des experts du PNUD en charge de l'élaboration du nouveau statut.

Résultat atteint

- *Le document présentant de façon synthétique l'approche de gestion des ressources humaines intégrées en RDC rédigé en 2005 suite à une série de missions d'experts P&O et Selor a été approuvé en CTRAP et en CIPRAP au début 2006.*
- *En toile de fond, il appuie le nouveau rôle et les nouvelles missions du Ministère de la FP, son positionnement matriciel par rapport aux autres Ministères utilisateurs et leurs relais RH intégrés chargés de l'application de la réglementation et de la gestion du personnel selon les principes établis par le MFP.*

3. Elaboration d'un dispositif de sélection et de recrutement des agents de l'administration publique en RDC

L'approche du projet étant de mettre en œuvre à petite échelle, dans le cadre des structures de réformes, les nouveaux principes et les nouvelles pratiques avant de passer à l'élargissement de leur champ d'application à l'ensemble de l'Administration Publique, on a tout d'abord établi et mis en œuvre de nouvelles procédures de recrutement dans le cadre de l'élargissement du GPF (9 postes à pourvoir), puis préparé le recrutement des chefs de cellules de réforme (mis en œuvre en janvier 2006). La sélection fut menée par l'Unité Ressources Humaines (URH) du GPF, avec l'appui de Selor.

Recruter sur des bases objectives représente une véritable révolution au sein de l'administration congolaise. Ce mode de recrutement permet non seulement d'avoir de bonnes garanties d'adéquation entre personne sélectionnée et poste à pourvoir, mais aussi, et c'est d'une importance capitale, d'éviter des nominations politiques, caractérisées par le clientélisme et la vulnérabilité de celui qui est ainsi nommé à un poste en vue (comme ceux des structures de réforme), susceptible d'être démis de ses fonctions en cas de désaccord avec l'autorité qui l'a nommé ou de changement au niveau politique. Recruter via un mécanisme de sélection stabilise donc le collaborateur dans ses fonctions.

Résultat atteint

L'opération de recrutement des nouveaux membres du GPF fut couronnée de succès: en plus d'avoir permis de sélectionner de bons nouveaux collaborateurs pour le GPF, elle a donné à l'URH, au travers de l'appui de Selor, une précieuse expérience d'un processus de sélection. L'URH pourra ainsi à terme (1) organiser les sélections sans appui externe et (2) préparer la mise en place d'un organisme de sélection forte de cette expérience.

4. Élaboration d'une stratégie de communication dans le cadre de la réforme de l'administration publique en RDC

Résultat atteint

Un plan de mise en œuvre des activités de la communication a été préparé. Ce plan fut établi en tenant compte d'un autre plan de communication développé par le PNUD et approuvé en CTRAP et en Commission de Pilotage de la Réforme de l'Administration Publique (CIPRAP) au printemps 2005.

Malheureusement, ni le plan du PNUD, ni celui de l'Unité Communication du GPFM n'a pu être mis en œuvre. Tous deux sont restés sans suite bien que cette composante du projet soit prioritaire. Une mission d'expert du SPF P&O sera programmée en 2006 en vue de développer une nouvelle stratégie de communication avec l'Unité Communication du GPFM et le PNUD, en étroite coordination avec le cabinet du Ministre et le CTRAP.

Résultat 1.3 Appui aux structures de la réforme : CIPRAP, CTRAP, Groupes-Projet

Résultat atteint

L'appui aux structures de la réforme s'est poursuivi en 2005, permettant le fonctionnement du CTRAP et du GPFM (primes aux agents de l'Etat qui y travaillent, frais de fonctionnement, financement et organisation de l'appui apporté par les experts externes).

Le financement des cellules de réforme commencera avec leur établissement en 2006.

1. Elargissement du GPFM

L'Unité RH du GPFM, appuyée par les experts Selor, a mis en œuvre pour la première fois un cycle complet de recrutement dans le cadre du recrutement de nouveaux collaborateurs pour le GPFM et a préparé le recrutement des agents des premières Cellules de réforme (Ministères du Plan, du Budget, des Finances et de l'Agriculture). Comme indiqué ci-dessus (1.2, point 2), cette opération fut un succès à plusieurs niveaux. Il faut cependant également noter les limites suivantes :

- les contraintes au niveau des locaux, conjuguées à la situation particulière dans laquelle se trouvait le coordinateur CTB du projet ont rendu vains les efforts pour trouver un local pour les nouveaux collaborateurs. Malgré leur nomination en octobre 2005, ils n'ont donc pas pu être mis au travail en 2005.
- tous les postes ouverts au recrutement n'ont pas pu être pourvus, faute d'avoir pu intéresser des candidats compétents issus de l'administration (ex. informaticiens).

Des mesures seront prises en 2006 pour combler ces lacunes.

2. Préparation de la création des cellules de réforme

La stratégie dite d'«essaimage de la réforme» via la création de cellules de réforme impliquant tous les ministères a été développée en 2005 par l'Unité Planning et développement du GPFM ainsi que par Delta-i.

Résultat atteint

- *Cette stratégie a été approuvée en CTRAP et CIPRAP début février 2006.*
- *L'arrêté fixant le cadre général des cellules de réforme des ministères et établissant l'organe de pilotage de chacune d'entre elles (le Comité stratégique) fut pris en février 2006.*

La mise en œuvre de l'essai est planifiée pour 2006, avec la sélection, la formation et l'accompagnement des chefs de cellule - 4 cellules 'uniques' (Plan, Finances, Budget et Agriculture) et 10 cellules 'thématiques' (regroupant plusieurs ministères sur base d'une nomenclature des Nations Unies).

2. 2. Principales dépenses de la prestation par rapport aux prévisions budgétaires de l'année sous revue

Une révision globale du budget et de son affectation a été réalisée dans le cadre de l'élaboration du DTF ; elle intègre la réduction du budget d'un montant de 1.000.000 euros (recensement).

La crise qu'a connue le projet en 2005 a eu un impact important sur le rythme des dépenses (ralentissement). Ainsi :

- le plan de communication (100 000 euros sur l'ensemble du projet) n'a pas pu être mis en œuvre
- la création des cellules de réforme n'a pas encore eu lieu. Les frais liés à leur mise en route et à leur appui, en particulier les dépenses d'équipement bureautique et informatique ainsi que les frais de rénovation des locaux (le tout représente 695 520 euros sur l'ensemble du projet) n'ont donc pas encore été déboursés.
- L'élargissement du GPF n'a pas encore été réalisé malgré la sélection des membres supplémentaires (frais de rénovation des locaux et d'équipement)
- L'opération PréFOC a nécessité un budget plus important que celui initialement prévu (86 444 euros au lieu de 60 000)

3. Analyse des problèmes rencontrés et pistes de solution

3. 1. Eléments majeurs ayant influencé l'exécution de la prestation

1. Impact de la crise du projet sur ses réalisations

Comme indiqué plus haut, la crise majeure du transfert du recensement à l'Afrique du Sud a jeté le discrédit sur le travail mené par le coordinateur CTB, le groupe projet et le consultant Delta-i. Tout le travail de l'année 2005 s'en est trouvé fortement affecté. Ainsi, plusieurs principes de base de l'approche de la réforme, pourtant approuvés dès le début du projet, ont été progressivement remis en question par les autorités du Ministère de la Fonction Publique. Ce fut le cas en ce qui concerne le rôle et le statut du GPF lui-même, la méthodologie des études organisationnelles devant aboutir à des propositions de réforme et de restructuration des

ministères, l'approche verticale et horizontale, la méthodologie du recensement des fonctionnaires, ...

C'est l'une des raisons principales des retards dans l'exécution des grands dossiers inscrits au programme de l'année du GPF (établissement des cellules de réforme des ministères-pilotes, appui de ces cellules, rédaction d'un plan de gestion intégrée des ressources humaines au sein de l'Administration publique en RDC, contribution à l'établissement d'un nouveau statut du fonctionnaire, installation d'un organisme de sélection, formation des secrétaires généraux, établissement et mise en œuvre d'un plan de communication...).

2. Sous-estimation des difficultés

Le contexte dans lequel s'inscrit notre programme d'appui reste difficile à tous les niveaux. Cette difficulté n'a pas suffisamment été prise en compte dans le passé. Le chantier est immense, en largeur comme en profondeur, et les difficultés sont partout. La perception qu'a la population de l'administration donne une idée de l'ampleur de la tâche: elle voit le plus souvent en les agents de l'Etat des parasites qui utilisent leur position pour, d'une part, exiger certains documents officiels et de l'autre, demander des paiements illégaux pour les produire. La population n'a pas l'expérience d'un service public qui fonctionne bien et dont la mission soit de la servir.

Au sein de l'administration, les réticences au changement sont multiples. Ainsi, des acteurs-clé tels que les Secrétaires Généraux et les hauts cadres de l'administration peuvent percevoir la réforme comme un danger potentiel. Favorisés dans le cadre du système actuel, ils peuvent craindre de perdre leurs avantages. Toutefois, l'une des caractéristiques du fonctionnement actuel est son imprédictibilité et le risque permanent, pour chacun d'être démis très vite du poste où on l'avait nommé (les nominations ne résultant pas d'une sélection). Cette situation génère beaucoup de frustrations et une grande insécurité. Il faut constamment prendre en compte ce type de perceptions et les intégrer à la stratégie pour emporter l'adhésion. De cette façon on pourra constituer une masse critique de fonctionnaires favorables à la réforme car convaincus qu'elle améliorera leur situation. Ce travail de conviction prend du temps, il passe par le dialogue, l'ouverture de chantiers imprévus, l'adaptation régulière de la stratégie et une communication positive sur la réforme et les structures qui la portent.

Tout cela nécessite du temps et de la flexibilité, choses dont le financement sur base de projets s'accommode assez mal puisqu'il implique généralement une planification stricte et rend nécessaire d'aboutir à des résultats à court terme.

Notre projet n'est pas le seul à faire face à ces difficultés : en 2005, les activités d'autres intervenants et bailleurs de fonds de la réforme de l'administration publique ont également pris plus de temps que prévu pour aboutir à des résultats (audit de la paie, projet de Procédure Transitoire Simplifiée, étude multi-bailleurs sur la réforme de la Justice, harmonisation des barèmes de rémunérations, mise à la retraite des premiers agents, système intégré de gestion, réhabilitation de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, ...).

3. La réforme: un processus nécessitant de constants ajustements

Aucune réforme ne va de soi et c'est en chemin, à chaque nouvelle étape, à chaque élargissement de l'action que l'on identifie bon nombre d'obstacles. C'est pourquoi on ne saurait planifier entièrement une réforme de l'envergure de celle qui est entreprise. L'approche du GPFPP intègre pleinement cette réalité, qui implique l'élargissement constant des consultations dans le cadre d'un travail d'écoute, de recherche de solutions, de conviction. Cela génère des remises en question et il en résulte des retards dans l'exécution des tâches prévues au planning initial. Mais une réforme que l'on souhaite enraciner fermement dans les réalités de l'Administration ne saurait se passer de ces ajustements.

Un exemple : il n'avait pas été prévu d'impliquer les Secrétaires Généraux dans les activités de la réforme puisque l'on considérait que bon nombre d'entre eux partiraient bientôt à la retraite. Il est apparu en chemin que leur mise à la retraite pourrait prendre plus de temps que prévu, de façon que leur implication est devenue absolument cruciale, en particulier dans le cadre de l'essaimage de la réforme. C'est pourquoi on a prévu un rôle fondamental pour les Secrétaires Généraux dans le cadre du pilotage des travaux des Cellules de réforme (ils présideront les Comités stratégiques auxquels les Cellules feront rapport). Une formation des Secrétaires Généraux aux concepts et aux outils qui seront utilisés par les Cellules devenait donc nécessaire. Elle sera l'une des activités importantes de l'année 2006.

Enfin, l'échéance des élections en RDC, prévues initialement en juin 2005, a également entraîné des réticences chez les responsables politiques à mettre en œuvre rapidement les mesures moins populaires de la réforme.

3.2. Recommandations pour la suite à donner à la prestation

1. En ce qui concerne le GPFPP :

- La crédibilité du GPFPP doit être renforcée pour qu'il puisse mieux exercer son rôle de coordination technique dans les différents projets de la réforme; la communication du GPFPP vers les instances impliquées dans la réforme devra viser ce renforcement.
- Les activités du GPFPP devront produire des résultats visibles à court terme ;
- Le chef du GPFPP devra s'investir plus en tant que coach des membres du GPFPP, de garant de la qualité de leur travail et de la cohérence d'approche et de planification des activités entre les différentes unités. Toute une série d'initiatives devraient être prises en ce sens, à commencer par la tenue de réunions hebdomadaires du GPFPP.
- L'appui des unités par des experts externes doit être étendu. Jusqu'à présent, uniquement l'Unité ressources Humaines et l'Unité Planning et Développement ont pu bénéficier d'un tel appui, respectivement par les experts de P&O/Selor et ceux de Delta-i. L'unité Communication et l'Unité Gouvernance (qui chacune ne comportent à ce jour qu'un seul membre) doivent être soutenues rapidement, afin de préciser les dossiers prioritaires sur lesquels elles travailleront en 2006. La nouvelle unité Budget et Logistique doit être appuyée dans la définition de ses termes de référence (inexistants).

- Une nouvelle procédure d'évaluation des membres du GPF (qui servira également par la suite pour les membres des cellules de réforme) devrait être établie et mise en œuvre, la procédure établie précédemment n'ayant pas été suivie.
- Le GPF doit favoriser l'implication des Secrétaires Généraux dans les structures de mise en œuvre de la réforme.

2. En ce qui concerne l'appui technique aux structures de la réforme

- L'apport de P&O est extrêmement précieux : il faut le valoriser en Belgique, en maintenir l'intensité (risque d'essoufflement des experts), en garantir la continuité ;
- La planification des missions d'appui doit être améliorée et systématisée ;
- L'appui de Delta-i sur le guidage du processus de changement est irremplaçable : il faut en assurer la poursuite
- L'essai va impliquer de nouvelles interactions entre les acteurs actuels de la réforme et les Cellules de réforme créées ; le GPF doit être l'interlocuteur privilégié des Cellules de réforme, non les partenaires d'appui.

3. En ce qui concerne le CTRAP

- Il faut préciser la fonction du CTRAP et s'assurer qu'il la remplit pleinement
- Le CTRAP devrait informer de façon complète et systématique les acteurs de la réforme des initiatives prises par chacun d'entre eux
- Il devrait mieux jouer son rôle de coordination/harmonisation des activités des différentes instances impliquées dans la réforme

4. En ce qui concerne les activités d'autres instances et bailleurs dans le cadre de la réforme ou de l'appui à l'administration publique

- Plusieurs banques de données ont été établies (recensement, GRH, Paie) et d'autres sont en projet (gestion des actes administratifs). La coordination entre ces diverses initiatives a été insuffisante, de telle façon que la compatibilité entre ces bases de données pour servir l'objectif général d'une meilleure gestion intégrée des agents de l'Etat n'est pas garantie. Il faut rapidement réaliser cette coordination.
- La phase d'essai implique des concertations nombreuses et approfondies avec l'ensemble des bailleurs qui appuient les ministères en RDC. Il faudra considérer cette concertation comme une priorité ; la Belgique appuie la mise en place de structures susceptibles de donner corps à la réforme au sein de chaque ministère, il faut susciter l'intérêt pour cette approche et y rallier les autres bailleurs de fonds.

5. Au niveau politique

- Il est nécessaire d'informer mieux les autorités belges de la progression du travail des structures de réforme, des résultats atteints, des difficultés rencontrées et des réorientations, afin de rechercher leur appui par rapport aux autorités de la RDC mais aussi par rapport aux

autorités belges, en vue de soutenir et d'élargir graduellement l'appui institutionnel des ministères de la RDC par des ministères belges.

- Il conviendrait d'organiser, sous la présidence de l'Ambassadeur de Belgique en RDC, un dialogue permanent avec les responsables politiques congolais. Un contact plus régulier entre l'Ambassadeur belge et le Ministre de la Fonction Publique ainsi que les autres Ministres des départements clé est hautement recommandé. Il permettrait, entre autres, de favoriser le passage d'information entre les parties sur certains dossiers importants de la réforme (recensement...).

4. Evaluation de la cohérence, de la pertinence et de la performance de la prestation

4.1. Cohérence de l'intervention

Le principe fondamental de toute la prestation est fondé sur l'appropriation de la réforme de l'Administration publique par les fonctionnaires et dirigeants congolais. Les structures de décision, de contrôle et d'exécution sont congolaises. La CTB n'intervient qu'en appui.

Tout comme pour les membres du GPF, le recrutement des membres des Cellules de Réforme qui seront mises en œuvre dans chaque Ministère aura lieu auprès des fonctionnaires congolais et sera effectué sur base d'éléments objectifs faisant suite à une évaluation écrite et/ou orale. Les fonctionnaires des « Cellules de Réforme » suivront des formations appropriées afin de donner à leurs cadres les moyens de redéfinir eux-mêmes les nouvelles procédures administratives et de les faire appliquer par leurs collaborateurs qui auront également les moyens matériels et intellectuels de réaliser leurs tâches. Ainsi, ces structures préfigurent déjà la nouvelle administration publique.

Le Groupe Projet de la Fonction Publique a pour tâche d'impulser la réforme au sein de son propre Ministère et d'aider les autres Ministères à réaliser leur travail. L'assistance technique de la prestation devrait diminuer au fur et à mesure de la prise en charge du « coaching » des autres Ministères par le Groupe Projet Fonction Publique et de l'émancipation des « Cellules de Réforme » à réaliser la réforme de leur propre ministère.

Comme certains le soulèvent, la réalisation des études en interne entraîne souvent un allongement des délais, consécutif à la nécessité (1) de renforcer les capacités de ceux qui mènent les études et (2) de dialoguer avec les parties prenantes, en particulier celles qui soulèvent des objections.

Seule une telle approche permet de constituer un noyau d'agents aux capacités renforcées capables de porter la réforme et de favoriser l'émergence d'une masse critique de fonctionnaires favorables à la réforme.

4.2. Pertinence de la prestation¹

1. Quelle est la pertinence de la prestation par rapport aux priorités nationales de développement?	1
2. Quelle est la pertinence de la prestation par rapport à la politique belge de développement?	1
3. Les objectifs de la prestation sont-ils encore pertinents ?	1
4. La prestation répond-elle aux besoins des groupes cibles?	1
5. En fonction de ses objectifs, la prestation s'appuie-t-elle sur les organes locaux d'exécution appropriés?	2

4.3. Performance² de la prestation

1. Les résultats obtenus par la prestation ont-ils contribué à la réalisation de ses objectifs ³ ? (efficacité)	3
2. Appréciez la qualité des résultats intermédiaires (efficacité)	3
3. Les modalités de gestion de la prestation sont-ils appropriés? (efficacité)	3
4. Les ressources de la prestation sont-elles adéquates sur le plan de (efficacité) :	
a. Ressources financières?	2
b. Ressources humaines ?	2
c. Matériel et équipements ?	1
5. Les ressources de la prestation sont-elles utilisées efficacement et optimisées pour obtenir les résultats attendus? (efficacité)	3
6. La prestation est-elle satisfaisante sur le plan coût-efficacité par rapport à des interventions similaires? (efficacité)	3
7. Sur base du planning d'exécution, appréciez la rapidité d'exécution de la prestation. (respect des délais)	4

Appréciation globale de la prestation en 2005: 3

Explication des notes : 1. - Très satisfaisant ; 2. - Satisfaisant ; 3. - Non satisfaisant, malgré certains éléments positifs ; 4. - Non satisfaisant

¹ Selon le PRIMA, §70, p.19, il s'agit "d'apprécier si les choix des objectifs, les choix des groupes cibles et des organes locaux d'exécution restent pertinents et cohérents par rapport aux principes généraux relatifs à une aide efficace et efficiente, ainsi que par rapport à l'application des politiques et stratégies locales, régionales, internationales et belges de développement ».

² Selon le PRIMA, §71, pp. 19-20, il convient « d'apprécier et de mesurer les performances convenues dans les phases de préparation selon les 4 critères et les indicateurs établis pendant la formulation. (Les 4 critères sont efficacité, efficacité, respect des délais et qualité du personnel).

³ voir annexe 1 pour plus de détails

5. Examen de la prestation en regard des indicateurs du DTF et pertinence des hypothèses de départ

5.1. Les prestations par rapport aux indicateurs

Résultats Intermédiaires	Indicateurs	Etat de réalisation
<p>Résultat 1.1 : Les rôles, structures et cadres organiques des différents Ministères pilotes sont développés et mis en œuvre</p> <ul style="list-style-type: none"> - Phase 1 : Etudes « activités minimales » et mise en place des Groupes Projet (MFP, Plan, Finance et Régies financières, Budget) - Phase 2 : Optimalisation des départements pilotes phase 1 + études et Groupes Projet Santé, Agriculture, Justice - Phase 3 : Optimalisation des départements pilotes phase 2 + Groupes Projet Education, Intérieur, Infrastructures, Economie, Transports 	<ul style="list-style-type: none"> - Des études sur les fonctions clés et les cadres organiques pour les ministères pilotes sont disponibles et validées - Les Groupes Projet sont créés et mis en œuvre - Les cadres organiques sont appliqués et le personnel réduit en conséquence - Les agents du service public des ministères pilotes ont été recrutés sur base d'une évaluation impartiale - Le GPFM a la capacité de soutenir le processus de réforme des autres ministères et pour les matières horizontales) 	<ul style="list-style-type: none"> - Etude Plan : réalisé - Etude Budget : réalisé - Etude Agriculture : réalisé - Etude DGRAD : réalisé - Etude DGI : en cours - Etude OFIDA : en cours - Etude Finances : à actualiser - Le GPFM a été mis en œuvre - Les missions et les cadres organiques du Ministère de la Fonction Publique sont en cours de détermination. - L'Unité Planning et Développement du GPFM apporte son appui technique aux Points Focaux des autres ministères pilotes.

Résultats Intermédiaires	Indicateurs	Etat de réalisation
<p>Résultat 1.2 Diverses activités transversales sont développées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - élaboration d'un statut, - élaboration d'un système de recrutement et de sélection, - plan de formation, - plan social, - plan anti-corruption, - système de prévoyance sociale, - déconcentration pour 1-2 cas pilotes - plan de communication 	<ul style="list-style-type: none"> - Les textes réglementaires du statut général, des statuts spécifiques et spéciaux ainsi que de prévoyance sociale de l'administration publique sont rédigés et validés par le Parlement et le Gouvernement de RDC - Un dispositif impartial de sélection et de recrutement pour les Groupes Projet et les départements réorganisés est créé et utilisé - Un plan de formation pour les Groupes Projet est développé - Des enquêtes sont menées régulièrement pour mesurer le niveau général des connaissances des groupes-cible sur la réforme. - Des procédures de déconcentration et anti-corruption sont élaborées - Une estimation budgétaire du plan social est réalisée 	<ul style="list-style-type: none"> - Nouveaux Statuts : document harmonisé PNUD/GPFM validé en CIPRAP en février 2006 - Dispositif neutre de sélection : étude en cours par le GPFM - Plan de communication : projet élaboré et approuvé mais mise en œuvre stoppée - Plan social : réflexions préliminaires réalisées par GPFM mais pas encore validées par CTRAP et MFP

Résultats Intermédiaires	Indicateurs	Etat de réalisation
Résultat 1.4 : Un appui est fourni aux structures de pilotage de la réforme : CIPRAP, CTRAP, Secrétariat Permanent du CTRAP, ...	- CTRAP, CIPRAP, Secrétariat Permanent sont établis, fonctionnels et assurent un suivi rapproché du processus de réforme	Réalisé (modes de fonctionnement à améliorer)

Résultats Intermédiaires	Indicateurs	Etat de réalisation
Résultat 1.5 : Un recensement des fonctionnaires et agents publics de l'Etat en RDC a été réalisé - mise en œuvre du recensement test du MFP à Kinshasa - mise en œuvre du recensement général	- MFP dispose d'une base de données sur les agents publics de l'Etat en RDC, comme outil de gestion des ressources humaines de l'administration publique - Données sur le nombre d'agents effectifs réels et en âge de mise à la retraite, radiation des effectifs fictifs...	Annulé

5.2. Analyse de la pertinence des hypothèses de départ

Hypothèses	Commentaire évaluatif
Tout le processus de réforme bénéficie du soutien inconditionnel des plus hautes autorités congolaises	Forte implication du nouveau Ministre de la Fonction publique, à la différence du précédent
Les résultats du recensement des fonctionnaires et agents permanents payés par l'Etat permettront non seulement de faire la distinction entre les agents réels et fictifs, mais aussi de connaître le nombre exact de fonctionnaires qui peuvent prétendre à la retraite.	Résultats non disponibles (non communiqués) en mars 2006
Les propositions pour les nouveaux cadres organiques et les résultats du recensement permettront d'élaborer un plan social pour les agents qui ne seraient pas repris dans la nouvelle administration (incitations aux départs volontaires, formations de mise à niveau, réaffectations, licenciements, ...).	Idem Pas de piste pour le financement du plan social
Des procédures de gestion du personnel des administrations centrale et provinciale ainsi que des procédures de sécurisation de la paie seront préparées pour être opérationnelles dès la validation de la base de données	Avancées en ce sens mais pas de finalisation
A la fin de la réforme, les fonctionnaires percevront un salaire motivant et payé régulièrement	Comment le garantir ?
Afin de faire accepter la réforme et d'éviter les malentendus ou l'incompréhension, un plan de communication efficace et approprié aux groupes-cible (fonctionnaires, population, partenaires sociaux, autorités, ...) sera mis en place	Elaboré mais non mis en oeuvre

6. Conclusion

Dans l'ensemble, l'approche transversale et concrète de la Belgique a permis d'initier des structures susceptibles de porter le processus de la réforme dans sa largeur et dans sa profondeur. Celle-ci n'est plus une vague perspective : les structures de la réforme se développent, les dossiers s'étoffent.

Pour rappel, les principales réussites du projet sont :

- La réalisation et la validation du rapport PréFOC
- L'approbation en CTRAP et en CIPRAP de deux dossiers phares du GPF :
 - o « Ressources Humaines Intégrées au sein de la Fonction Publique de la République Démocratique du Congo »
 - o « Approche des cellules de réforme »
- L'approbation en CIPRAP du document harmonisé PNUD-GPF à propos des statuts
- La prise de l'Arrêté fixant le cadre général des Cellules de réforme des ministères et établissant l'organe de pilotage de chacune d'entre elles (le Comité stratégique)
- Le succès du renforcement des capacités des membres du GPF via l'intensification de l'appui de P&O
- Le succès des adaptations stratégiques de l'approche de la réforme en fonction des nécessités identifiées en cours de route (avec l'appui de Delta-i)
- La poursuite de l'appropriation de la réforme par les structures congolaises

L'optique du projet, faire naître le changement au sein même de l'administration, ne cesse d'être confirmée dans son bien-fondé. La modestie de l'approche du financement belge, qui veut appuyer mais non piloter la réforme, est vraiment adéquate et cohérente avec l'objectif général. De fait, le pilotage de la réforme appartient aux autorités congolaises, le projet n'a de prise que sur la technicité des dossiers. Cette dépendance du projet par rapport aux autorités politiques le rend vulnérable, mais répétons-le, réussir la réforme est à ce prix. L'administration congolaise a connu plusieurs tentatives de réforme qui n'ont pas abouti, faute précisément d'avoir suffisamment pris en compte cette dimension d'enracinement.

Enfin, l'apport belge à l'effort de réforme a ceci de particulier qu'il est à la fois transversal et donc très ambitieux dans sa visée (réformer tous les ministères) et assez limité au plan financier et dans la durée. Il implique que soit très rapidement mise en œuvre une coordination intense avec les autres bailleurs de fonds, à commencer par ceux qui collaborent avec les ministères concernés par les cellules uniques de réforme (Plan, Budget, Finances, Agriculture).

Le grand défi pour le projet en 2006 sera d'arriver tout à la fois à :

- Faire aboutir des dossiers-phares visibles et importants
- Continuer le travail de fond (réforme verticale du MFP, mise en place et appui des cellules de réforme),
- Susciter l'adhésion des fonctionnaires quant au processus en cours
- Améliorer la coordination avec les initiatives de réformes « proches » du projet (PNUD, RSA, France) ;
- Susciter l'adhésion des autres acteurs et bailleurs de fonds soutenant l'administration publique congolaise en vue d'un développement concerté des chantiers de la réforme
- Préparer l'éventuelle seconde phase du financement du projet (2007-...)

Annexes

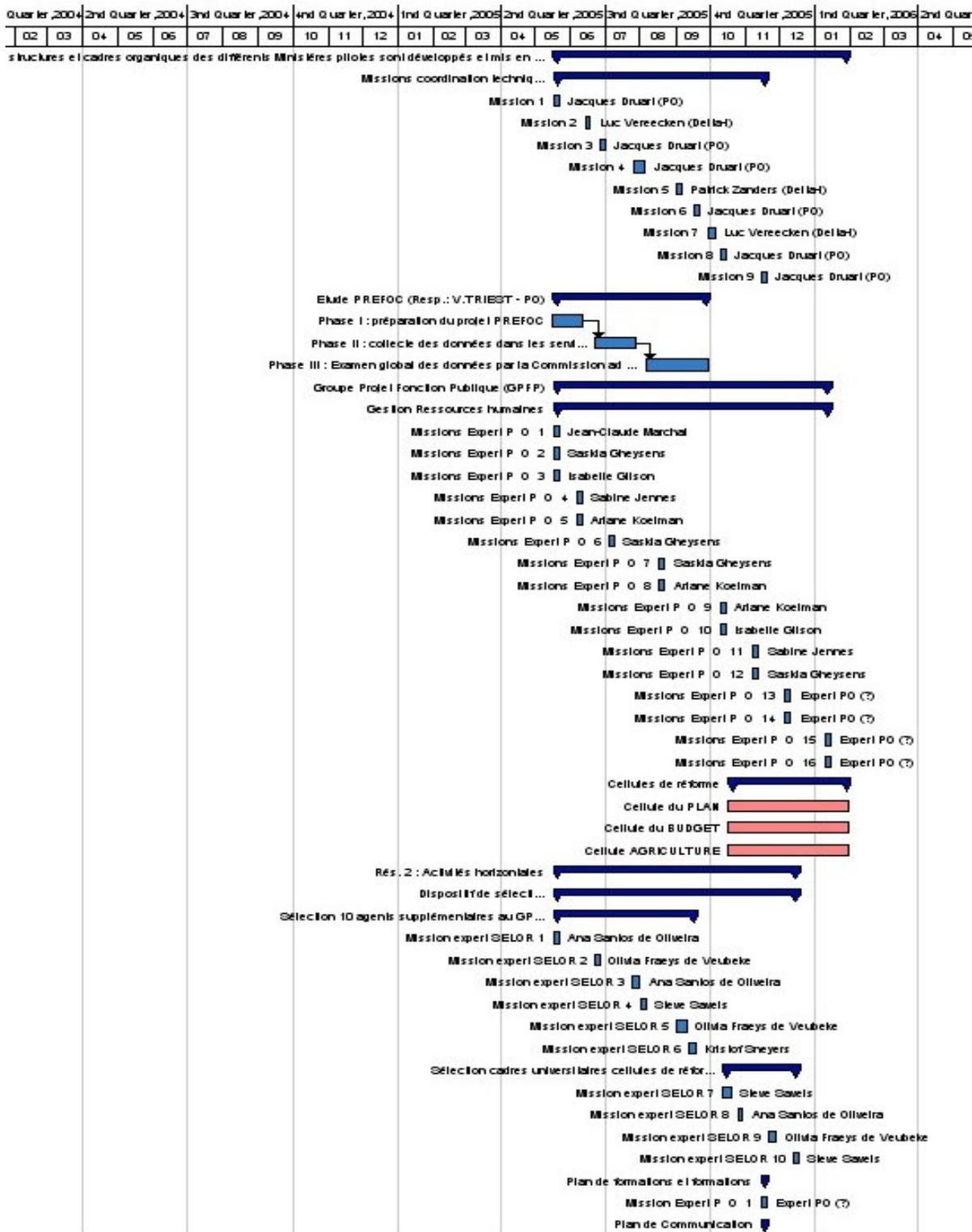
Annexe 1 : Planning d'activités année sous revue

Annexe 2 : Etat des recettes et dépenses de l'année sous revue

Annexe 3 : Taux de déboursement de la prestation

Annexe 4 : Personnel de la prestation

Annexe 1 : Planning d'activités de l'année sous revue



Annexe 2 : Etat des dépenses des l'année sous revue

Code Budget	Description des postes budgétaires	COUT TOTAL CONTRIBUTION BELGE	DEPENSES CUMULEES AU 31/12/2004	DEPENSES 2005	DEPENSES CUMULEES AU 31/12/2005
VOLET A : ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE					
Res 1 :	Personnel recensé	50 740			
A_01_01	Local du projet, fonctionnement du projet	0	8 334	4 134	12 468
A_01_02	Matériel informatique, biométrique et accessoires	0	5 629	583	6 212
A_01_03	Contrôle/Evaluation qualité maîtrise d'œuvre	0	21 098	0	21 098
A_01_04	Appui technique structures de la réforme, Ministères	0	3 121	1 894	5 015
A_01_05	Divers et imprévus (BELG)	0	338	518	856
A_01_06	recensement-test	11 795	11 795	0	11 795
A_01_07	Sous-traitance	38 945	429	0	429
	Sous-Total R1		50 744	7 129	57 873
Res 2 :	Nouveau statut élaboré	319 782			
A_02_01	système de recrutement et de sélection	43 159	3 159	25 309	28 468
A_02_02	Elaboration statuts juridiques et barèmes	6 623	6 623	0	6 623
A_02_03	plan + formations groupes projet	80 000	43	4 661	4 704
A_02_04	preparation d'un plan social	40 000	0	0	0
A_02_05	Sous-traitance	0	0	0	0
A_02_06	Plan de communication	100 000	0	0	0
A_02_07	Activités anti-corruption	50 000	0	6 699	6 699
	Sous-Total R2		9 825	36 669	46 494
Res 3 : Cadre organique élaboré		1 148 247			
A_03_01	réalisation des études "fonctions clés"	25 834	5 836	976	6 812
A_03_02	Groupe-Projet Fonction Publique + travaux d'aménagement des bureaux & salle de réunion	336 893	153 286	59 598	212 884
A_03_03	Cellule de Réforme Plan	85 200	0	0	0
A_03_04	Cellule de Réforme Finances	85 200	0	0	0
A_03_05	Cellule de Réforme Budget	85 200	0	0	0
A_03_06	Cellule de Réforme Agriculture	85 200	0	0	0
A_03_07	Cellule de Réforme Santé	59 120	0	0	0
A_03_08	Cellule de Réforme Transport	59 120	0	0	0
A_03_09	Cellule de Réforme Justice	59 120	0	0	0
A_03_10	Cellule de Réforme Intérieur	59 120	0	0	0

Code Budget	Description des postes budgétaires	COUT TOTAL CONTRIBUTION BELGE	DEPENSES CUMULEES AU 31/12/2004	DEPENSES 2005	DEPENSES CUMULEES AU 31/12/2005
A_03_11	Cellule de Réforme Infrastructures	59 120	0	0	0
A_03_12	Cellule de Réforme Enseignement	59 120	0	0	0
A_03_13	Sous-traitance	0	0	0	0
A_03_14	Réalisation des cadres organiques transitoires/simplifiés	60 000	0	86 444	86 444
A_03_15	Minibus Groupe Projet Fonction Publique	20 000	0	0	0
A_03_16	Frais fonctionnement minibus	10 000	0	0	0
	Sous-Total R3		159 122	147 018	306 140
Res 4 : Plan de formation conçu		139 240			
A_04_01	fonctionnement secrétariat permanent (investissements, fonctionnement, primes)	139 240	37 744	24 765	62 509
A_04_02	Sous-traitance	0	0	0	0
	Sous-Total R4		37 744	24 765	62 509
	Sous-total Volet A		257 435	215 581	473 016
VOLET Z :	GENERAL MEANS				
		1 341 991			
Z_01_01	Divers	105 147	2 255	4 086	6 341
Z_01_02	Assistance technique Delta-I	378 088	146 607	60 731	207 338
Z_01_03	Missions suivi technique CTB	30 000	8 963	4 114	13 077
Z_01_04	Coordination bailleurs	7 610	2 611	2 865	5 476
Z_01_05	Personnel local CTB	25 920	10 905	13 035	23 940
Z_01_06	Coordinateur CTB	557 120	239 478	152 602	392 080
Z_01_07	Fonctionnement bureau coordination Matériel Informatique personnel CTB	25 001	14 431	7 717	22 148
Z_01_08	CTB	5 000	4 911	0	4 911
Z_01_09	Equipement personnel CTB	8 105	7 105	96	7 201
Z_01_10	Appui Expert P&O	180 000	0	40 014	40 014
Z_01_11	Evaluation	20 000	0	0	0
	Sous-total Volet Z		437 266	285260	722 526
	Total	3 000 000	694 701	500 841	1 195 542

Annexe 3 - Taux de déboursement de la prestation

Source de financement	Budget annuel prévu	Budget cumulé	Dépenses réelles de l'année	Taux de déboursement de l'année	Dépenses réelles cumulées au 31/12/2005	Taux de déboursement cumulé
Contribution belge directe	1.801.350	3.000.000	500.841	28 %	1.195.542	40 %
Contribution Etat partenaire	0	0	0	0	0	0
Contribution Fonds de contrepartie	0	0	0	0	0	0
Autres	0	0	0	0	0	0

Annexe 4 - Personnel de la prestation

Type de personnel (titre, nom et genre)	Commentaires (délais de recrutement, pertinence de la fonction ou du profil...)
<p>1. Personnel national mis à disposition par le Pays Partenaire</p> <p>a. <u>personnel du secrétariat Permanent du CTRAP</u></p> <p>Secrétaire permanent : 1 Secrétaires permanents adjoints : 2 Personnel d'appoint : 5</p> <p>b. <u>personnel du Groupe Projet de la Fonction Publique</u></p> <p>Chef de projet : 1 Chefs d'unités : 5 Collaborateurs : 10 dont 3 en standby Personnel d'appoint : 3 dont 1 en standby</p>	<p>Nommés par arrêtés ministériels</p> <p>La plupart des membres du Groupe Projet sont passés par une procédure de sélection exigeante (organisée soit par Deloitte & Touch soit en collaboration avec Selor).</p>
<p>2. Personnel d'appui recruté localement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 chauffeur - 1 comptable 	<p>Recrutement par avis public et interview</p> <p>Recrutement par avis public, et interview test écrit et interviews</p>
<p>3. Personnel d'encadrement recruté localement</p>	-
<p>4. Personnel International (hors CTB)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assistance technique (DELTA-i) - Experts du Service Public Fédéral belge 	<p>Sélection par appel d'offres en procédure négociée</p> <p>Prestations gratuites d'experts belges (sauf hébergement et nourriture)</p>
<p>5. Expert en Coopération Internationale (CTB)</p> <p>1 Chef de Projet</p>	<p>Profil : gestionnaire</p>