

# *Evaluation of the European Commission's Support to the Democratic Republic of Congo*

## **Abstract**

L'évaluation de la stratégie a porté sur une période de 4 ans, 2002-2006. En 2002, alors que les tractations politiques mettaient fin à près de 6 années de guerre, la Commission européenne a pu reprendre sa coopération structurelle, interrompue depuis près de 10 ans. Dans ce contexte, la CE a monté progressivement une stratégie de coopération avec la RDC, mobilisant une enveloppe financière, hors ECHO, de plus de 700 millions d'euros.

La stratégie évaluée s'articulait autour de deux objectifs majeurs : 1) appui au processus politique (la CE a été la première des partenaires au développement de la RDC à soutenir pleinement le processus de transition politique concrétisé par les élections, sur le double plan financier et technique), et 2) appui à la réhabilitation des conditions de vie et des infrastructures (prolongation des interventions antérieures à 2002 dans les secteurs des routes et pistes, eau et assainissement, santé, en y ajoutant des objectifs de relance de l'activité agricole).

## **1. Subject of the evaluation**

Evaluation de la stratégie de coopération de la Commission européenne avec la République démocratique du Congo

## **2. Purpose**

- to provide the beneficiary countries, the relevant external co-operation services of the EC and the wider public with an overall independent evaluation of the Commission's past and current assistance to countries concerned; providing the Commission's policy makers and managers with a valuable aid both for the implementation of the current Strategy and Indicative programmes, and for future programming;
- to identify key lessons from the Commission's past co-operation;
- to present a general overall judgment of the extent to which the Commission's strategy and activities have contributed to the progress towards the country PRSP objectives
- in the particular case of DRC, provide lessons learned on (best) practices in post-conflict situations, and how to coordinate in an effective manner various instruments at Commission's and Council's disposal.

## **3. Methodology**

Une première équipe a travaillé sur ce dossier d'octobre 2005 à février 2006, avant de renoncer.

La seconde équipe, signataire du présent rapport, a été agréée par le Groupe de référence le 4/5/06. Elle a commencé à travailler le 15/5/06:

- revue des termes de référence + proposition d'amendements afin de recruter 3 consultants congolais et d'élargir l'éventail des questions et de secteurs à traiter
- mission sur le terrain du 26/09/06 au 26/10/06

Méthode de travail: analyse de documents, de rapports et études existants; groupes de discussion; rencontres avec journalistes de la presse congolaise; questionnaires.

La mission a en outre bénéficié des apports (collecte d'information, analyses de situation, prises de contacts) de trois experts congolais (un avocat, un spécialiste des médias et un professeur de droit, Président de la Haute Cour Militaire).

#### 4. Main conclusions

"La CE vient de faire la preuve qu'elle sait concevoir des stratégies pertinentes et qu'elle peut atteindre un objectif très ambitieux et très difficile, comme la réconciliation et la transition vers la démocratie, à condition que l'ensemble de l'organisation se mobilise et se responsabilise de bas en haut. Cette évaluation montre aussi qu'il faudrait mettre en œuvre différemment un certain nombre de programmes pour plus d'efficacité et d'impact.

Dans la mise en œuvre, on observe des niveaux d'efficacités très contrastés selon les différentes composantes de la stratégie.

- La mise en œuvre de **l'appui à la transition politique** a été **très efficace**.
- Pour les **composantes sectorielles**, en raison de la faiblesse des partenaires nationaux (l'ON et les différents ministères techniques), la mise en œuvre a été très dépendante des capacités dont a disposé la DCE au cours de cette période et les **résultats en matière d'efficacité et d'efficacité sont assez mitigés**.
- En ce qui concerne la **viabilité et l'impact** de la stratégie, la plupart des **résultats apparaissent très fragiles**, ce qui n'est pas étonnant vu le contexte politico-sécuritaire du pays depuis la reprise de la coopération. Au niveau de **l'impact global, la coopération CE-RDC a été décisive pour le processus de transition politique, mais limité pour ce qui concerne la réhabilitation des conditions de vie et la reconstruction** (pays extrêmement vaste où tout est à reconstruire).

Une importante leçon se dégage globalement de cette évaluation à savoir que **lorsque la Commission se responsabilise aux plus hauts niveaux, les moyens importants qu'elle peut mobiliser deviennent très efficaces**, d'autant plus qu'ils peuvent se conjuguer avec ceux des pays membres de l'Union.

Quelques défauts ont été relevés par les évaluateurs :

- 1) Entre les divers instruments utilisables, les systèmes de suivi financiers ne sont pas suffisamment harmonisés et intégrés.
- 2) Les procédures sont généralement très longues et freinent parfois les mobilisations et les dynamismes nécessaires pour réussir les opérations.
- 3) Sauf quelques cas particuliers, dont l'appui au processus politique est le meilleur exemple, ces procédures ne poussent pas assez les équipes européennes vers les résultats et la recherche de délais courts de mise en œuvre (=>utilisation des procédures d'urgence à encourager)
- 4) L'instrument "Contrat-cadre" induit de nombreuses contre-performances en terme de qualité et de délais.

5) Il manque à la panoplie un instrument des instruments à la disposition de la CE, un instrument de type "trust fund" qui permettrait à la CE de participer à des co-financements de programme sans devoir dépendre des capacités de gestion des autres bailleurs de fonds. Cela a conduit la CE à confier ses fonds à d'autres bailleurs, avec des résultats parfois très décevants."

## 5. Main recommendations

"Pour des améliorations à **moyen terme** des performances de l'aide de la CE, les évaluateurs ont identifiés les trois recommandations suivantes :

- Les services de la DCE ne peuvent pas gérer des co-financements et lorsque des programmes doivent être co-financés en joignant les efforts de plusieurs donateurs (ce qui est de plus en plus fréquent), ils doivent s'en remettre à la gestion d'une autre organisation. Les trust-funds gérés par la Banque mondiale et utilisés pour des opérations financées ou co-financées par le CE, ont été particulièrement contre-productifs (très longs délais, peu de transparence, peu de réactivité). Se doter de la possibilité de gérer simplement un trust fund multi-bailleurs pourrait constituer un progrès important, particulièrement pour les pays où l'approche budgétaire n'est pas praticable.
- L'outil "contrat-cadre" utilisé pour acquérir des prestations de service apparaît assez contre-productif dans le cadre de cette évaluation. Surtout, les performances que l'on observe au sujet de cet outil sont en contradiction avec les qualités qu'il est supposé garantir (rapidité, concurrence, qualité de l'expertise mobilisée). Les évaluateurs n'avaient pas le temps d'aller au fond des choses à l'occasion de cette évaluation de stratégie-pays. Mais il semble que le système d'évaluation "administrative" mis en place (chaque délégation utilisatrice renvoie des informations sur la qualité de chaque recours à la formule "contrat-cadre") ne fournit pas aux services centraux de la CE des informations correctes sur les véritables performances de cet outil.  
Il est donc recommandé de faire évaluer l'utilité et les performances du "Contrat-cadre", si possible par un opérateur totalement indépendant par rapport à cet outil (un centre universitaire non européen par exemple).
- Malgré l'existence d'un Groupe chargé de contrôler la qualité des programmes en cours de préparation, les évaluateurs ont été surpris de constater que les objectifs poursuivis et les délais de mise en oeuvre sont en général très mal précisés dans les conventions de financement. Les seuls délais qui apparaissent systématiquement sont ceux qui sont liés aux opérations comptables. Tout le système de la CE tend à reporter en aval (sur les partenaires et les opérateurs) la question des niveaux d'atteinte et des délais de réalisation. Cette attitude a d'énormes conséquences dans deux domaines :
  - . elle déresponsabilise les fonctionnaires européens, allonge les délais de mise en oeuvre des stratégies et rend impraticable la gestion par les résultats dans les services.
  - . au niveau des populations cibles elle allonge les délais de traitement des problèmes identifiés, réduit les bénéfices distribués et parfois la pertinence des solutions apportées (qui viennent trop tard).

Il est recommandé de conduire une revue des CF à ce sujet, tout en analysant les conséquences des imprécisions sur l'ensemble du système de mise en œuvre de l'aide de la CE."

## 6. Lessons learnt

- L'évaluation des opérations conduites sur la période 2002-2006 a permis d'identifier les **orientations opérationnelles à court terme** suivantes :

**1) Au plan des choix opérationnels**, utiliser dans toute la mesure du possible les procédures souples et rapides prévues dans l'Accord de Cotonou pour les situations de sortie de crise. Dans ce sens, revoir le programme d'utilisation de la seconde partie de l'enveloppe B 9<sup>ème</sup> FED.

**2) Au niveau du management**, responsabiliser les services (Bruxelles et DCE) au sujet :

- de la nécessaire quantification des objectifs à atteindre ;
- des délais de mise en œuvre à préciser et respecter.

**3) Au niveau de la DCE :**

- Renforcer les capacités et les activités de coordination, programmation (plans d'actions), suivi rapproché des opérations de terrain, évaluation ;
- En ce qui concerne l'aide d'urgence, mettre en place une section spéciale pour concevoir et suivre la mise en œuvre des aides d'urgence (enveloppe B) et coordonner/appuyer les activités des bureaux locaux de Goma et Bunia. L'ouverture d'une antenne de la Délégation dans l'est serait une autre solution intéressante.

**4) En termes de partenariat:**

- Poursuivre le renforcement de la COFED. Cette cellule est actuellement centrée sur l'administration des programmes FED. Il conviendrait de l'aider à se renforcer en amont (les liaisons avec les ministères techniques) et en aval (les capacités de suivi des opérations sur le terrain).
- Installer une présence dans le dispositif national de pilotage du développement. La recherche d'une position à ce niveau est justifiée par l'importance des engagements de la Commission en termes d'investissements et par l'utilité d'avoir une vision complète du programme public d'investissement.

Donor: <b>EC</b>	Region: <b>DRC</b>	DAC sectors:
Evaluation type:	Date of report: <b>June 2007</b>	Subject of evaluation: <b>Evaluation de la stratégie de coopération de la Commission européenne avec la République démocratique du Congo</b>
Language: <b>FR</b>	N° vol./pages: <b>203</b>	Authors: <b>Christian Dessallien, Marcel de Montgolfier, Jackie Nachtigal</b>

