



Résumé Exécutif

REVUE FINALE DE L'INTERVENTION PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES ORGANISATIONNELLES PAR L'OCTROI DE BOURSES EN RD CONGO (PRECOB)

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
Code intervention : **RDC 10 888 11**

Auteur: Thierry Bécheret
COTA asbl

Décembre 2022

1 Présentation de l'évaluation

1.1 Introduction de la Revue

Démarré en 2013, le PRECOB s'inscrit en appui à la mise en œuvre des PICs successifs ; il aura mobilisé un financement total de 14.265.064 Euros. Il arrive à son terme en juin 2023 après deux prolongations, en 2018 et en 2020. A travers l'analyse de la documentation et la rencontre de nombreux acteurs, notamment les bénéficiaires du Programme, le présent Rapport de Revue Finale fait le bilan de sa conception et de sa mise en œuvre. Il en évalue la pertinence, la performance, et l'impact, afin notamment d'en tirer tous les enseignements utiles pour le futur.

1.2 Présentation du PRECOB

Le PRECOB a pour vocation de fournir une réponse adéquate au problème principal de déficit en compétences humaines dans les institutions et organisations publiques ou paraétatiques, grâce à la formation d'un grand nombre d'agents. Il se présente en 3 volets bien distincts : un volet de Parcours d'Acquisition des Compétences (PACS), un volet de Bourses de Master et de Doctorat, et un volet d'appui à des Institutions spécialisées.

Le Programme a connu une période assez longue d'installation et de rodage de son dispositif et de ses procédures de gestion, et ce n'est qu'à partir de 2015 qu'il démarre véritablement ses appuis. Il est important de bien avoir à l'esprit le contexte difficile dans lequel a été mis en œuvre le PRECOB, en présence d'une gouvernance publique très faible.

Suite à la Revue à mi-parcours de 2017 le PRECOB a vu ses Résultats reformulés, comme suit :

- R1 - les institutions liées aux secteurs des PIC sont renforcés à travers des Parcours d'Acquisition des Compétences (PACS)
- R2 - l'appui aux Institutions Bénéficiaires identifiées ou à identifier liées aux thèmes transversaux est mis en œuvre
- R3 - les institutions bénéficiaires sont renforcées à travers l'octroi de bourses à l'étranger, de Doctorat et de Master
- R4 - les institutions spécialisées identifiées ou à identifier sont renforcées.

1.3 Déploiement des activités

Activités sur R1 et R2

Depuis 2020, dans le but de mieux concentrer son action et d'être plus efficace sur son volet PACS, le PRECOB a mis en œuvre un programme opérationnel à double détente (2021-2023 et 2023-2025), articulé en un ensemble de 8 thématiques, de formation, regroupant 25 modules, déclinés en de nombreuses sessions, et ouverts :

- aux 5 ministères sectoriels du PIC : Enseignement Primaire, Secondaire et technique (EPST), Formation Professionnelle et Métiers (FPM), Santé, Agriculture, et Développement Rural ;
- pour 3 de leurs Directions support (dites « Standard ») ayant fait l'objet de restructuration dans le cadre de la Réforme de l'Administration Publique : Directions d'Etudes et Planification (DEP), de Ressources Humaines (DRH) et d'Archivage, de Nouvelles Technologies de l'Information et de Communication (DANTIC) ;
- ainsi qu'aux nouvelles thématiques transversales : -égalité des chances-, -digitalisation-, -changement climatique- et -Gouvernance-.

Ce programme s'est appuyé sur une analyse situationnelle, et l'élaboration d'un plan de formation en mode participatif, décliné en sous-plans de formation par ministère. Il a également prévu de

renforcer l'accompagnement et la réinsertion des bénéficiaires dans leur structure d'emploi. A ce jour, 1325 agents ont bénéficié de ces formations (dont 40% de femmes) sur les 2400 visés.

Activités sur R3

Concernant le volet des Bourses de Master et de Doctorat, 14 Bourses de Master et 12 Bourses de Doctorat ont été accordées. Le -Genre- y est représenté à hauteur de 40%. Les thématiques - changement climatique-, agriculture et développement rural- et -santé- y sont dominantes.

Activités sur R4

S'agissant enfin du volet d'appui aux Institutions spécialisées, cela concerne essentiellement l'École Nationale d'Administration (ENA), sous la forme d'une assistance technique progressivement montée en puissance, déléguée à l'Institut Egmont. D'autres Institutions sont également ciblées telles que le Projet Worldskills, la formation de cadres de la Regideso et du Ministère du Développement Rural, le Conseil d'Etat.

2 Résultats et conclusions

2.1 Évaluation des Résultats

Résultats sur R1 et R2

- L'implication des structures concernées, l'assiduité des participants aux sessions de formation, et le recueil de la bouche des responsables des points forts, des points faibles et des desiderata pour l'après PRECOB, démontrent à l'envi **la forte pertinence** des PACs ; les besoins de formation sont dans tous les cas avérés ; et il y a une soif d'apprendre.
- **La cohérence du dispositif est un peu moins évidente**, dans la mesure où le PRECOB a fait cavalier seul, sans lien aucun avec les instances nationales de renforcement des capacités, avec les autres programmes sectoriels de la Coopération Belge, ou avec les autres PTF ; mais en tissant des liens trop étroits de concertation et surtout de collaboration, il y a toujours un risque de se lier les mains, et de perdre en efficacité.
- **Quant à l'efficacité des PACs, elle a souffert de facteurs externes tels que...**
 - un processus de réforme de l'administration non abouti, y compris pour les structures « Standard » ;
 - une gestion chaotique des effectifs : on ne sait pas qui est qui, et qui fait quoi ;
 - des agents qui n'ont pour la plupart jamais acquis les connaissances de base nécessaires, et n'ont cessé de désapprendre à travailler ;
 - enfin une absence totale de moyens de fonctionnement des services.

Cela a eu pour conséquences...

- des difficultés à identifier les « bons » participants aux modules de formation c'est à dire ceux qui en ont vraiment besoin ;
- une certaine inadéquation entre les objectifs des modules de formation, et la capacité de l'auditoire à comprendre et capitaliser les apprentissages ;
- l'impossibilité souvent d'appliquer au travail ce que les participants ont appris lors de la formation.

Il avait été signalé lors de la Revue à mi-parcours du Programme une qualité variable des prestations des Institutions de Formation ; elles ne sont toujours pas aux standards.

- L'impact des PACs est difficile à mesurer : on peut affirmer que le PRECOB a certainement beaucoup apporté aux bénéficiaires, mais a eu **peu d'effet sur les structures d'appartenance**. La **durabilité s'en ressent évidemment**, d'autant qu'il n'existe pas

dans l'Administration de système de GRH en mesure d'étendre et de pérenniser la mise en œuvre des PACs.

Résultats sur R3

L'attribution des Bourses de Master et de Doctorat s'inscrit parfaitement dans le cadre de la vocation au renforcement des compétences du PRECOB, en finançant et accompagnant matériellement la formation d'étudiants rigoureusement sélectionnés. Il y a eu beaucoup de postulants mais un petit nombre d'élus, du fait du budget disponible, et de la charge de travail que nécessitait la gestion très individualisée des bénéficiaires. L'offre de bourses d'étude est un geste très politique du Gouvernement Belge ; **il est donc par construction pertinent** et apprécié des bénéficiaires ; l'enjeu est important et **l'impact et la durabilité sont espérés**, bien que difficilement mesurables. La gestion du système des Bourses dans le cadre d'un Programme d'appui était une des options possible (il y en a d'autres, institutionnelles) ; elle a été **efficace** et **efficace**.

Résultats sur R4

Depuis sa création l'ENA a bénéficié de l'expertise Belge à travers l'Institut Egmont, qui a pris en charge certains enseignements, assuré de la formation de formateurs, apporté une assistance à l'organisation des stages en Belgique, et enfin plus récemment participé à la modernisation des curricula. Cette contribution du PRECOB, mise en œuvre de manière coordonnée avec celle de la Coopération Française est appréciée, et on lui doit la bonne image de l'ENA : de rigueur et transparence de la sélection, d'ouverture et de sérieux des enseignements. Elle est donc **parfaitement pertinente**, et **de bonne qualité** (efficience et efficacité). **L'impact** de l'appui à l'ENA est au rendez-vous et devrait **se pérenniser dans la durée**

2.2 Conclusions

- Le PRECOB, peut se décliner en 3 sous-programmes (PACS, Bourses, ENA et autres institutions...) à l'ampleur et la méthodologie très différentes, qui ne se destinent pas aux mêmes bénéficiaires, ne recourent pas aux mêmes méthodologies et n'ont pas d'autres complémentarités entre eux que de contribuer tous, directement ou indirectement, au renforcement de capacité des structures de l'Administration publique Congolaise. Le principal intérêt de les avoir conduits ensemble est d'en avoir mutualisé les structures et outils de gestion administrative et financière, tout comme avec le PEE.
- Le diagnostic de l'Administration Congolaise posé dès de début du Programme, puis validé par une étude situationnelle sans complaisance en 2020 à la veille de la relance du PRECOB, se vérifie une fois de plus avec la présente Revue finale. Malgré un contexte difficile, le PRECOB a relevé le défi dès le début de 2021, en rationalisant le processus des PACS, et en l'inscrivant dans une programmation très rigoureuse de ses activités. Après avoir reprécisé ses objectifs et méthodologies, et après avoir bien sérié les cibles (les ministères et directions, les thématiques et modules), le PRECOB a tracé son chemin assez seul : seul par rapport au système national de renforcement des capacités ; seul, par rapport aux autres PTF ; seul, par rapport aux programmes sectoriels de la Coopération bilatérale Belge.
- Les PACS ont fait du bien à des agents et cadres qui ne demandent qu'à apprendre. Le PRECOB leur a permis de prendre conscience de leurs gaps de connaissances et expériences, et ils en ont conçu des nouveaux besoins et des nouvelles attentes. Mais qu'en ont-ils vraiment tiré, dans le cadre de leur emploi actuel c'est à dire dans l'intérêt du service, et dans le cadre de leurs perspectives de carrière en termes d'amélioration des compétences et de promotion professionnelle Le problème est que les PACS ne s'inscrivaient pas le prolongement d'une démarche de rationalisation de l'administration, ni de ses structures, ni de ses emplois, ni de ses effectifs. Cette conclusion rejoint d'ailleurs un peu la précédente.

- Le délai de grâce, renouvelé deux fois au cours de la vie du Programme, est terminé et le PRECOB va clôturer d'ici 8 mois sans avoir achevé toutes les formations planifiées. Il restera un gros volume de formations à réaliser, qui avaient été classées en seconde priorité, et reportées à la période 2023-2025. Il y a en particulier celles relatives aux ressources humaines pourtant très importantes, vu les difficultés considérables rencontrées dans leur gestion courante par les ministères.

3 Recommandations

- Dans l'immédiat : ne pas perdre l'investissement méthodologique et de savoir-faire des PACs acquis par l'UCP, ne pas casser la dynamique, que ce soit en termes d'activités déployées, ou en termes de mobilisation des parties prenantes.
- A échéance 2 ans et demi : préparer un projet intégré d'appui Belge à l'ENA incluant outre la poursuite de l'appui selon le Résultat R4 du PRECOB, un nouveau volet de formation continue incluant la reprise et poursuite des PACs.
- Institutionnaliser l'octroi et la gestion de Bourses, au sein de l'Ambassade de Belgique.

4 Leçons apprises

En se focalisant sur une seule des composantes (le plan de formation et sa mise en œuvre) du modèle global de GRH, certes on a gagné en efficacité et efficacité apparentes, mais on a perdu en pertinence/cohérence, impact et durabilité.

On gagnerait donc à élargir le spectre de l'appui, en travaillant davantage sur l'amont et sur l'aval des sessions de formation, quitte à réduire le champ (moins de Ministères, moins de Directions...) :

- Sur l'amont, en partageant le diagnostic initial d'organisation (cf. Analyse situationnelle), avec les Chefs de service concernés, de manière à élaborer avec chacun une forme de « contrat de progrès » les engageant sur des résultats concrets à atteindre, avec à la clé quelques moyens leur permettant d'améliorer le travail ;
- Sur l'aval, en accompagnant davantage les Chefs de service dans l'encadrement de leurs personnels par rapport aux apprentissages qu'ils ont reçu, et aux activités qu'ils exercent dans l'emploi.

Mais l'idéal serait de pouvoir enchaîner la séquence complète : Missions/fonctions, Structures, métiers-emplois, postes de travail, bilans de compétence, besoins de formation, plans de formation, etc.