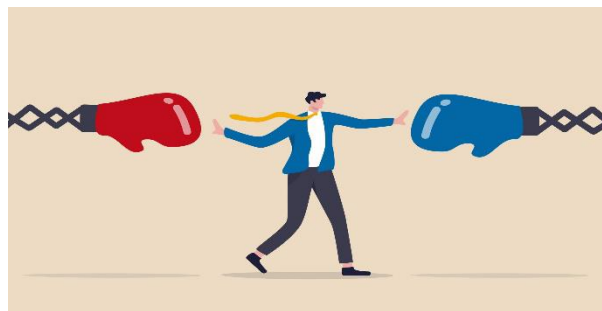
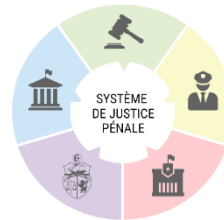


EVALUATION A MI-PAROURS ET FINALE DU PROGRAMME D'APPUI A LA REFORME DE LA JUSTICE, PHASE 2 (PARJII)



PHASE 1- EVALUATION A MI-PAROURS SYNTHESE DU RAPPORT FINAL

Proposé par l'équipe de consultants constituée de :

- **EBOUELE NGOUME** Guy Alain, Expert international en évaluation de programmes de Justice, chef d'équipe
- **FAMA II** Gaël Fabrice, Expert en planification stratégique et conduite du changement
- **BARUANI SALEH** José, Expert en Droit public international et relations internationales

Ce rapport reflète uniquement l'opinion des experts indépendants responsables de l'évaluation, qui ne correspond pas nécessairement aux conclusions de l'Union Européenne ou de ses partenaires

RESUME EXECUTIF

CONTEXTE

L'appui à la réforme de la justice en RDC s'inscrit dans un long et vaste chantier de réforme de la justice initié par le Gouvernement, et cristallisé aujourd'hui dans la **Politique Nationale de Réforme de la Justice (PNRJ) 2017-2026**. L'Union Européenne accompagne cette dynamique d'évolution du secteur depuis des décennies ; c'est ainsi qu'au titre du 11^{ème} FED, et en lien avec le Gouvernement de RDC, elle a apporté sa contribution pour la mise en place du Programme d'Appui à la Réforme de la Justice, phase II à travers la CF correspondante. La mise en œuvre du programme est assurée par deux composantes : d'une part via une Assistance technique mettant en œuvre un devis-programme pluriannuel axé sur l'offre de justice, d'autre part via le Consortium d'ONGI constitué de RCN Justice & Démocratie - Avocats Sans Frontière - Trial International, et commanditaire de la présente évaluation à mi-parcours, œuvrant sur la demande de justice.

Régi par le contrat de subvention - Actions extérieures de l'Union Européenne - FED/2021/426-049 signée entre l'UE et le Consortium d'ONGI sus-évoqué le 18 Décembre 2021, le PARJ II est entré en vigueur à cette même date. L'action a commencé le 01 février 2022 et sa période de mise en œuvre est de trente-six (36) mois. Le montant des coûts éligibles est estimé à **8 421 053 EUR**, avec une contribution de l'UE plafonnée à **8 000 000 EUR**.

L'objectif général du programme est de renforcer l'État de droit et promouvoir la démocratie en RDC. De manière spécifique, cette deuxième phase a pour objectifs : (i) d'améliorer l'accès au droit et à une justice de qualité pour tous ; (ii) de renforcer la lutte contre l'impunité et la protection des droits humains ; (iii) de renforcer la lutte contre la corruption.

PERTINENCE ET COHERENCE

Le PARJ 2 continue d'être un programme d'actualité bien ancré dans la PNRJ 2017-2026 qu'il contribue à opérationnaliser dans les 4 provinces retenues (Kinshasa, Equateur, Ituri et Kasāi). Les thématiques développées correspondent bien au besoin de renforcer l'état de droit qui est l'impact attendu du programme. L'adéquation du programme avec les préoccupations nationales s'est davantage renforcée avec la survenue de crimes de masse dans 3 des 4 zones ciblées, générant un besoin de justice de la part de milliers de victimes (hommes, femmes, enfants), et entravant le bon fonctionnement des institutions judiciaires dont la carte reste à déployer sur l'ensemble du territoire. A cet effet, les appuis à la poursuite des crimes de masse, et au bon fonctionnement des MARC dans ces zones apparaissent salutaires. Les autres appuis concernant la garantie des droits humains en milieux fermés, l'assistance juridique et judiciaire, ainsi que la lutte contre la corruption apportent un début de solution aux préoccupations pertinemment soulevées lors des Etats généraux de la justice de mai 2015 et retranscrites dans la PNRJ.

EVALUATION A MI-PAROURS ET FINALE DU PROGRAMME D'APPUI A LA REFORME DE LA JUSTICE, PHASE 2 (PARJII) |

La cohérence verticale et horizontale de la chaîne des résultats dans les différents documents de programme (CF du PARJ, Note complète) reste néanmoins à affiner, ainsi que la synergie entre les différents opérateurs (Assistance technique et Consortium), ce pour renforcer l'adéquation entre l'offre de justice et la demande de justice. En plus, la pertinence d'ancrer la sous-stratégie anti-corruption dans la justice au sein d'un organe relevant de l'exécutif reste à établir. La pertinence de certaines thématiques varie d'une région à l'autre, notamment en matière de justice pénale internationale : alors qu'en Ituri et dans le Kasai les performances sur la question sont significatives, la machine peine à se mettre en marche dans l'Équateur pour des raisons externes à la volonté des opérateurs.

EFFICACITE ET EFFICIENCE

A mi-parcours du programme, des retards ont été observés dans le démarrage des activités, ce qui a causé un taux d'exécution physico-financière de 24% par rapport au budget global, et un taux d'exécution des activités se situant à 35%. Cependant, le programme a offert à différents types d'acteurs nationaux (magistrats, avocats, membres des organisations de la société civile, journalistes, leaders communautaires, etc.) de nombreuses occasions de se former. De plus, de nombreuses mutations positives se dessinent sur tous les volets du programme, en particulier sur les thématiques de la justice pénale internationale et de la détention préventive. Aussi, des études concernant différents pans de la justice (corruption, MARC, justice communautaire, etc.) sont disponibles, et permettront au GTJDH d'approfondir le diagnostic du secteur.

Une montée en puissance des cadres de coordination, du système intégré de suivi-évaluation, et de la synergie avec différents acteurs (acteurs étatiques, AT, OSC) permettra d'arrimer davantage les efforts fournis aux indicateurs du programme et d'amplifier l'efficacité. Les perspectives en ce sens sont prometteuses.

IMPACT ET DURABILITE

Les perspectives d'impact sont bonnes, dès lors que l'on analyse les changements obtenus sur différents volets. L'expertise dans la documentation et la poursuite des crimes de masse est désormais disponible, et les victimes identifiées par centaines, toutes choses qui permettront à ces dernières d'être restaurées dans leur droits concernant l'accès à la justice. De même, il a été noté une diminution du taux de détention préventive dans les provinces ciblées par le programme. Avec quelques milliers de bénéficiaires de l'assistance juridique et d'information juridique au travers des cliniques juridiques et d'émissions radiophoniques, il peut être pronostiqué une amélioration de la qualité de la demande de justice, avec des effets pouvant perdurer après le programme.

A ce niveau, il importe d'amplifier davantage les perspectives d'impact (i) en initiant des ateliers de capitalisation de bonnes pratiques entre les provinces ayant par le passé bénéficié d'appuis similaires, et les provinces ciblées actuellement par le PARJII, sur les thématiques JPI et MARC notamment ; (ii) en anticipant les actions et réflexions sur l'efficacité du système national d'indemnisation des victimes des crimes de masse ; (iii) en repositionnant la stratégie anti-corruption au sein de la justice.

Enfin, il convient de mûrir davantage la pérennisation des acquis du programme.

CONCLUSIONS

1.1. Conclusion Générale

Tenant compte des analyses précédentes, l'équipe d'évaluation estime que malgré les retards observés dans le démarrage des activités et la mise en place des équipes, le programme est en cours d'atteindre sa vitesse de croisière. Les éléments devant déterminer la mise en œuvre d'autres activités sont déjà en place : modules de formations, ateliers de renforcement des capacités, outils de collecte des données, études, stratégie de mise en œuvre, etc. Même si des retards continuent d'être notés sur l'OS 3 concernant la corruption - en partie à cause de la faible collaboration avec l'APLC et en partie à cause de la pertinence de l'ancrage de la stratégie- et sur le volet MARC, les perspectives restent très positives.

Bien que très dense comme programme, le PARJ 2 reste d'actualité. Ancré dans la PNRJ, ce programme a vocation à contribuer à la progression des indicateurs de cette politique sectorielle. Les thématiques développées sont en effet très importantes pour la garantie de l'état de droit en RDC. Il sera néanmoins important de renforcer l'alignement entre la CF du PARJ 2 et la Note complète exécutée par le consortium sur les aspects concernant la chaîne des résultats et les indicateurs du cadre logique, en vue de renforcer la cohérence verticale et horizontale. Les recommandations faites permettront de faire évoluer les performances vers l'atteinte des objectifs et résultats escomptés.

1.2. Appréciation générale sur l'exécution du programme

A mi-parcours le taux d'exécution du programme reste en deçà de la moyenne, soit approximativement à 35%. Les perspectives en termes d'efficacité sont excellentes. Ce jugement s'appuie sur deux éléments : (i) la performance des activités depuis le début de l'année 2023, et (ii) la capacité institutionnelle des Opérateurs de mise en œuvre dont l'expertise dans les thématiques du programme sont avérées.

Cependant pour renforcer l'efficacité il sera judicieux d'améliorer la synergie avec les experts de l'AT sur les thématiques communes, l'implication des acteurs étatiques, mais aussi d'affiner l'efficience interne notamment par la capitalisation des recommandations.

En termes d'impact, les perspectives sont très prometteuses sur différents volets, moyennant une judicieuse prise en compte des recommandations faites et dont la liste est présentée ci-dessous. Les performances engrangées à divers degrés, dans la poursuite des crimes internationaux, la protection des droits des détenus, l'assistance judiciaire et l'information juridique aux populations et enfin sur la lutte contre la corruption en milieu judiciaire, sont toutes susceptibles d'activer des leviers de changement au sein de la justice, et ce, de manière durable.

Les moyens de pérennisation des acquis sont progressivement déployés par les opérateurs : études, modules de formation et formations, documents de capitalisation, compilation des émissions radios, etc. Comme indiqué dans le corps du rapport, la modélisation de la durabilité, ainsi qu'une meilleure implication des acteurs étatiques associée à une collaboration améliorée avec les OSC devront être davantage exploités pour que les acquis du programme lui survivent.

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS ET RESPONSABILITES

N°	Recommandations	Niveau de priorité (Elevé, moyen, faible)	Responsable (s) de mise en œuvre
1	<p>Pour renforcer l'adéquation entre le PARJ2 et la PNRJ, il apparaît nécessaire de faire converger les résultats et les indicateurs de la CF et de la Note complète du programme. Ce travail peut s'effectuer au cours d'une réunion entre le Groupe Technique Justice et droits humains, la DUE, l'Assistance Technique (AT) et les membres du Consortium.</p>	Elevé	DUE, Consortium + AT et GTJDH
2	<p>Pour construire et maintenir une logique programme dans le cadre PARJ2, il est recommandé d'harmoniser les approches et les méthodes sur les domaines de convergence, ce en vue d'un renforcement uniforme des acteurs étatiques sur les thématiques ciblées.</p> <p>Cette harmonisation doit se faire en interne via les mécanismes de coordination existant (Coordinateur du programme, Chargé de suivi-évaluation et Comité existant).</p>	Moyen	Coordinateur du Consortium + chargé de suivi-évaluation
3	<p>Tenant compte de l'importance du suivi-évaluation, de l'apprentissage - capitalisation dans le cadre d'un programme de réforme touchant des domaines aussi importants que sensibles, un poste dédié doit être ouvert à cet effet. Cet expert qui aura de préférence un profil senior travaillera ainsi aux côtés du Coordonnateur de programme pour suivre la progression des indicateurs du cadre logique du PARJ2 en lien avec ceux de la CF et de la PNRJ, et capitaliser les ressources intellectuelles générées par la mise en œuvre du programme.</p> <p>A défaut de la capacité de recruter une telle ressource humaine, il est possible de revaloriser le poste d'Assistant suivi-évaluation de RCN pour tenir cette fonction dans le cadre du programme</p>	Elevé	RCN et membres du Consortium
4	<p>Dans le sillage des recommandations précédentes et pour clarifier davantage le pilotage, la coordination et la mise en œuvre du programme, il importe de mener une réflexion collective sur la cohérence verticale et horizontale de la chaîne des résultats du cadre logique. Cette réflexion devra permettre de mieux formuler et agencer la chaîne des résultats, les indicateurs et les sources de vérification. Elle devrait aussi permettre de renforcer la cohérence avec la convention de financement du PARJ2.</p>	Elevé	Cadre de coordination du Consortium, Coordinateur et Expert SE
5	<p>Dans un contexte de retard dans l'exécution des activités du programme, la simplification des mécanismes de synergie et de coordination est plus que jamais de mise. Il est à cet égard recommandé une redéfinition du cadre de gouvernance du Consortium. Cette révision concerne la mise en place d'un Comité de coordination du programme comprenant les chefs de mission ou directeurs pays, les trois (03) coordonnateurs de programme et les trois (03) coordonnateurs AFL en présence du Coordonnateur du Consortium qui sera assisté d'un expert en suivi-évaluation. Ce cadre stratégique et opérationnel pourrait avoir une périodicité bimestrielle et aborderait des questions clés concernant la mise en œuvre du programme. A cet effet, les sujets élémentaires relatifs au reporting des activités seraient élagués au profit des éléments plus</p>	Elevé	Membres du Consortium + Coordinateur

EVALUATION A MI-PARCOURS ET FINALE DU PROGRAMME D'APPUI A LA REFORME DE LA JUSTICE, PHASE 2 (PARJII) |

	<p>qualitatifs se rapportant aux questions de synergies, au suivi des effets et de l'impact du programme ainsi qu'à d'autres aspects liés à l'environnement du programme (contexte sociopolitique et sécuritaire, cadre relationnel, harmonisation des interventions). Dans cette configuration, le Coordonnateur du Consortium et le Chargé de suivi-évaluation du consortium auraient la responsabilité de rédiger les rapports en lien avec les coordonnateurs de programme et les responsables thématiques de chaque membre du Consortium.</p> <p>Les questions budgétaires et comptables si elles surviennent seraient résolues dans le cadre de réunions ponctuelles spécifiques.</p>		
6	<p>Une réflexion plus poussée sur les causes profondes de l'instabilité des RH nous semble nécessaire pour enrichir la politique de gestion des RH des différents opérateurs. A cet égard, les futurs ateliers de réflexion ou retraites prévues dans les différents agendas peuvent être une occasion de s'intéresser davantage à la question de la gestion des ressources humaines en vue de l'optimiser.</p>	Moyenne	Membres du Consortium
7	<p>En plus de réitérer la recommandation sur le recrutement d'un expert en suivi-évaluation du Consortium, il est recommandé d'optimiser le rapportage des activités en s'appuyant sur les propositions suivantes : (i) la poursuite de l'utilisation du format de l'UE ; (ii) la présentation des informations par objectifs spécifiques et résultats ainsi que la progression dans la réalisation des indicateurs dédiés ; (iii) la désagrégation par sexe, par âge et par zone d'intervention ; (iv) le soutien des données quantitatives par des analyses, etc.</p> <p>Le Coordonnateur du consortium devra s'assurer du respect du calendrier de collecte de données et de rapportage, en veillant mensuellement en lien avec le responsable suivi-évaluation du degré d'exécution des activités planifiées. L'optimisation du rapportage ainsi envisagée, devra s'adapter à la structure de gouvernance proposée dans la recommandation n° 5</p>	Elevé	Coordinateur du consortium, Expert SE
8	<p>Pour réduire la vulnérabilité du programme par rapport à son environnement et son efficience interne, il est recommandé d'élaborer et de mettre en place un plan formel de gestion des risques. Ce plan pourrait intégrer entre autres les risques liés à l'évolution du contexte socio-politique, les risques liés à l'instabilité des ressources humaines, les risques liés aux activités techniques (choix des médias diffuseurs, synergies et coordinations, financement des activités des partenaires de mise en œuvre,...), etc. Chacun des risques identifiés devra faire l'objet d'une analyse permettant d'établir le niveau de criticité et les mesures mitigatives correspondantes. Le plan de gestion des risques devra aussi déterminer la périodicité de son actualisation.</p>	Moyen	Coordinateur du Consortium
9	<p>Compte tenu des performances actuelles, la pleine opérationnalisation des MARC, des volets JPI et aide légale (révision normative et son opérationnalisation financière) va nécessiter une prolongation du programme au-delà de la période prévisionnelle de fin.</p>	Elevé	DUE, Membres du Consortium
10	<p>Il est opportun que la mise en œuvre se positionne encore plus efficacement sur les indicateurs du cadre logique, en vue d'adopter les stratégies les plus efficaces pour les réaliser, et valoriser ainsi le niveau d'efforts dans le cadre des thématiques. De plus il convient de revisiter certains indicateurs du cadre logique afin d'y élaguer ceux dont la</p>	Elevé	Membres du Consortium, DUE, Coordinateur du Consortium, GTJDH et Expert SE

EVALUATION A MI-PARCOURS ET FINALE DU PROGRAMME D'APPUI A LA REFORME DE LA JUSTICE, PHASE 2 (PARJII) |

	réalisation échappe au contrôle du Consortium ; dans le cadre des résultats de l'OS 1, les indicateurs suivants sont concernés : (i) P1.1. I2. Nombre d'actions menées par les barreaux pour demander l'allocation des fonds disponibles au titre de l'aide légale à l'Etat ; (ii) P1.2.I2. Pourcentage de justiciables interrogés qui considèrent que leur niveau de connaissance et de confiance sur leurs droits et l'offre de justice a augmenté suite à l'intervention (augmentation de la connaissance oui, mais l'augmentation de la confiance relève d'autres paramètres qui échappent à la volonté et à l'effort du Consortium).		
11	La montée en puissance de la mise en œuvre du programme va donc nécessiter de rechercher des voies et moyens de communiquer adéquatement sur l'appui spécifique du programme en vue d'aplanir les incompréhensions avec les AE et les OSC notamment sur le contenu du programme et les attentes , d'impliquer davantage les AE où il faut, et de développer les synergies nécessaires à l'atteinte des objectifs du programme.	Moyenne	Coordinateur du Consortium
12	En vue d'amplifier l'impact sur cette thématique il conviendra de s'intéresser davantage aux critères de choix des médias diffuseurs (couverture géographique, audimat, proximité et crédibilité), ainsi qu'à la dimension interaction des émissions. L'usage des médias sociaux et autres formes de vulgarisation du droit peuvent mobiliser tenant compte du contexte (théâtre, court métrage et musique).	Moyenne	Coordinateur du Consortium et Chargé de programmes des opérateurs
13	Les perspectives de pérennisation dans le volet JPI seraient davantage renforcées si des ateliers de partage d'expérience étaient organisés entre les acteurs du Nord et du Sud Kivu (plus aguerris sur ces questions) et ceux de l'Equateur.	Moyenne	ASF, Trial International
14	La mise en œuvre du plan de développement des MARC en gestation (ASF), une meilleure coordination des OSC partenaires, et un encadrement adapté des magistrats du parquet garant de l'intérêt général et de l'ordre public, un plaidoyer pleinement assumé associant le GTJDH pour la promotion des MARC sont autant de pistes qu'il faudrait davantage affiner pour asseoir la durabilité sur ce volet.	Elevé	Coordinateur du Consortium et Chargés des programmes des Opérateurs
15	Pour pallier le déficit d'une stratégie de durabilité au sein du Consortium, et tenant compte des principes structurant la coopération internationale, il est recommandé de tenir compte des axes de pérennisation proposés dans le présent rapport sur toutes les thématiques du programme. Le futur coordonnateur du consortium devra avoir à cet égard une responsabilité primordiale.	Moyenne	Coordinateur du Consortium
16	Sans préjudice de réflexions alternatives plus pertinentes, l'équipe d'évaluation recommande la mise en place de documents de capitalisation suivant à transmettre prioritairement au Ministère de la Justice (GTJDH) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Un cahier des formations du PARJ2 recensant l'ensemble des modules dans différentes thématiques, le déroulement des ateliers de formation, l'organisation et la gestion de la logistique, le profil et la participation des bénéficiaires, ainsi que leurs attentes et niveau de satisfaction à la fin, les outils déployés pour l'évaluation des formations et tout autre leçon apprise sur les spécificités de l'organisation des 	Moyenne	Coordinateur du Consortium, Expert SE

EVALUATION A MI-PARCOURS ET FINALE DU PROGRAMME D'APPUI A LA REFORME DE LA JUSTICE, PHASE 2 (PARJII) |

	<p>ateliers dans les différentes provinces et les différentes thématiques, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Un document de capitalisation sur les activités de l'Assistance juridique et judiciaire notamment en ce qui concerne la collaboration avec les OSC des droits de l'homme et les barreaux, les méthodes et outils déployés, les résultats obtenus et comment ils pourraient être améliorés, les leçons de la collaboration avec les acteurs étatiques, les leçons sur le choix des médias à utiliser pour l'information des masses, les bénéfices engrangés par les OSC partenaires, etc. ▪ Un document de capitalisation sur les MARC informant sur les résultats obtenus, les plans de développement des MARC mis en œuvre, les méthodes et outils mobilisés, les niveaux d'harmonisation des approches des différents opérateurs (RCN Justice & Démocratie et Avocats Sans Frontière), le degré de collaboration avec les responsables administratifs et judiciaires, les difficultés rencontrées et perspectives de solutions, etc. ▪ Un document de capitalisation sur la Justice Pénale Internationale (JPI) recensant les acquis en matière de méthodes et outils de documentation des crimes internationaux par les OSC, de renforcement des capacités d'instructions et de poursuites, d'encadrement, de protection et d'accompagnement des victimes, de fonctionnement des cadres de concertation et mécanismes de coordination existant, de résultats obtenus, de la dynamique des OSC nationales et ONGI dans la thématique, des acquis en matière de collaboration avec les acteurs étatiques, des difficultés et contraintes, etc. <p>La réalisation de ces documents devrait d'ores et déjà démarrer sous la responsabilité conjointe du Coordonnateur du consortium et du responsable suivi-évaluation à recruter en urgence. Ces deux responsables devront impérativement associer au travail de capitalisation le point focal du GTJDH du PARJ2 pour appropriation. Dans la même veine, il est recommandé d'organiser la présentation de ces différents documents (consolidés en interne) dans le cadre des ateliers de capitalisation des acquis du programme prévus dans la matrice des activités (Cf. note complète).</p>		
17	<p>La durabilité financière ne peut être viable si elle est abordée sous le seul prisme du renforcement de la gestion financière en ce qui concerne les partenaires de mise en œuvre. Il serait tout aussi indiqué de renforcer davantage la rubrique budgétaire consacrée au fonctionnement ; ce renforcement, qui pourrait s'élever à 20% du montant de la subvention, contribuera à sortir les OSC du sous-financement endémique dans lequel elles sont plongées. Cependant, le renforcement susvisé devra s'accompagner de précisions claires sur la ventilation des dépenses.</p>	Elevé	Membres du Consortium