

Résumé d'évaluation

Evaluation de l'ensemble des actions inscrites dans le cadre du projet C2D 1 et 2 Justice en République de Côte d'Ivoire

Pays : Côte d'Ivoire

Secteur : Justice

Évaluateur : PricewaterhouseCoopers Advisory

Date de l'évaluation : Mars – Juin 2023

Données clés de l'appui AFD

Numéro des conventions : CCI 1380 01 F et CCI 1540 01 D

Montant : 15,09 milliards de FCFA CCI 1380 puis 40,67 milliards de FCFA CCI 1540

Taux de décaissement : 100 %

Signature des conventions : 17 juill. 2014 / 31 oct. 2016

Date d'achèvement : 31 déc. 2022 pour la convention CCI 1380 et 31 oct. 2023 pour la convention CCI 1540

Durée totale pour les deux conventions : 111 mois



Contexte

Depuis 2012, le Gouvernement de Côte d'Ivoire met en œuvre une politique sectorielle volontariste pour la Justice, les Droits de l'Homme et les Libertés Publiques. Un premier document d'orientation couvrait la période 2012-2015 qui a été suivi d'un Plan d'Actions de Politique Sectorielle 2016 – 2020 (PAPS 2) puis d'un Plan d'Actions de Politique Sectorielle 2021 – 2025 (PAPS 3). Ce cadre d'orientation figure en bonne place dans le Plan National de Développement 2016 – 2020 de la Côte d'Ivoire puis dans celui couvrant la période 2021 -2025.

Les C2D Justice 1 & 2 se sont notamment inscrits dans les objectifs du Ministère de la justice et des droits de l'homme.

Intervenants et mode opératoire

Le projet d'appui a donné lieu à la mise en place d'une Unité de Coordination de Projet (UCP) qui rendait compte et obtenait des impulsions du Garde des Sceaux, de son Cabinet, du Secrétariat du C2D et du Comité Technique Bilatéral (CTB). L'UCP a fait appel à différentes OSC de promotion des droits de l'Homme (AFJCI, LIDHO, RAIDH, MIDH, PRSF), à une structure d'appui pour l'INFJ (JCI), à une maîtrise d'œuvre commune (Ataub), à des entreprises locales de taille moyenne pour tous les projets de construction, au Service Informatique du Ministère appuyée par la SNDI pour le chantier de modernisation – interconnexion des sites de la chaîne judiciaire.

Objectifs

Les objectifs des deux projets C2D 1 et C2D 2 étaient multiples : promotions et protection des Droits de l'Homme dans les territoires ; améliorer les conditions d'exercice des missions des SPJ/J par la construction et l'équipement de nouveaux locaux ; construire des infrastructures judiciaires et pénitentiaires pour rapprocher les juridictions des justiciables et les détenus de leurs familles ; appuyer la mise en œuvre du Plan d'Amélioration des conditions de vie des détenus (PACD) ; moderniser et rendre pleinement opérationnel l'INFJ pour lui permettre de renforcer les capacités des acteurs du secteur de la justice ; améliorer l'efficacité du système judiciaire dans le traitement des affaires par l'interconnexion des sites dans la chaîne judiciaire.

Réalisations effectives

- 91 085 personnes ont bénéficié de sensibilisation de masse, pour un objectif initial de 57000 (160%)
- 74 formations de renforcement de capacités ont été réalisées, sur 38 thématiques, ayant bénéficié au total à 1 602 personnes dont des magistrats, des greffiers, des éducateurs spécialisés de la jeunesse et des personnels de l'administration pénitentiaire
- 26 Journées Régionales des Droits de l'Homme ont été animées sur 22 initialement prévues, dans des localités différentes, ayant conduit à 6 contenus pédagogiques sur les Droits de l'Homme
- 900 leaders communautaires formés aux actions en faveur de la promotion et de la protection des Droits de l'Homme
- 500 dossiers de violation grave des Droits de l'Homme montés
- 19 525 personnes ont bénéficié de consultations juridiques
- 17 infrastructures construites et équipées dont plusieurs emblématiques

Appréciation de la performance

Pertinence

Les objectifs des chantiers conduits dans le cadre du C2D 1 et 2 Justice étaient totalement en phase avec le PAPS 1, 2 et 3 du Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme. L'implication des directions centrales du Ministère a été bonne en amont dans le cadrage des chantiers. Quelques projets insuffisamment étudiés en amont ont toutefois été abandonnés. Le cadrage amont des ressources et de la stratégie d'action pour le chantier de la modernisation de la chaîne judiciaire n'a pas permis d'asseoir le projet sur des bases solides. La stratégie d'action en matière de promotion des Droits de l'Homme (DH) aurait pu être meilleure si elle avait bénéficié d'une nette augmentation de l'enveloppe budgétaire Etat dédiée aux demandeurs de l'aide judiciaire. La stratégie d'action en matière de renforcement des capacités des acteurs de la justice aurait permis d'atteindre de meilleurs impacts si elle avait mis l'accent en amont, non sur des actions rapides de formation mais sur la plus forte institutionnalisation de l'INFJ. Le choix des sites de construction de nouvelles infrastructures a permis une progression, mais seulement modeste, du taux de couverture du territoire national en juridictions.

Efficacité

Les taux de réalisation des chantiers, des actions ont été le plus souvent égaux (constructions) ou supérieurs (promotion des DH) à 100 %. Seul le programme de renforcement des capacités des acteurs n'a été atteint qu'à 60 %. Grâce aux cliniques juridiques, près de 20 000 personnes ont pu bénéficier de consultations juridiques gratuites. Un peu plus de 7.000 enfants ont bénéficié de jugements supplétifs d'acte de naissance. Par contre, seules 326 personnes ont bénéficié d'un appui aux frais de procédure sur un objectif de 606. La mise en œuvre des plans d'action a fait l'objet d'un suivi et d'un pilotage rigoureux (UCP, réunions du CTB et du Secrétariat technique du C2D). Les chantiers de construction ont pourtant rencontré de nombreuses difficultés (incidence des mesures anti-COVID 19, troubles post électoraux, délestages électriques). Ceci a pu être surmonté grâce à une maîtrise d'œuvre très active, présente et encadrante pour les entreprises et par la forte motivation des entreprises adjudicataires à obtenir des références majeures. Les actions de promotion des DH ont été conduites de manière très active par les OSC. Seul le chantier de la modernisation de la chaîne judiciaire a démarré avec retard et a progressé avec beaucoup de difficultés, avec des causes multiples.

Efficience

A l'exception de ce chantier de la modernisation de la chaîne judiciaire, les enveloppes financières allouées aux différents chantiers ont été en adéquation avec les objectifs de réalisation. Seuls JCI et l'INFJ intervenant en appui sur le programme de renforcement des capacités a été en difficulté pour justifier toutes les dépenses effectuées. Les chantiers annulés ont permis des redéploiements utiles des ressources. Toutefois, on peut regretter que des ressources limitées n'aient pas pu être dégagées pour parachever complètement l'équipement des 4 SPJJE. Beaucoup de petites améliorations peu onéreuses auraient permis une satisfaction complète des équipes opérationnelles locales au niveau des SPJJE mais également ailleurs. Par contre, les ressources allouées au chantier de la modernisation de la chaîne judiciaire se sont avérées très insuffisantes pour permettre d'atteindre l'objet d'interconnexion des sites d'une chaîne judiciaires pilote complète.

Impact

La modernisation de 4 SPJJE a permis ou a accompagné une très forte progression de l'activité des équipes en poste et de la qualité du service apporté aux magistrats et aux jeunes en contact avec la loi. La création de la Cour d'appel de Korhogo a véritablement permis le rapprochement de l'administration judiciaire de la population. Il a été difficile de mesurer les impacts des autres constructions emblématiques dont bon nombre n'étaient pas encore ouvertes aux usagers. La modernisation des 5 infirmeries de MAC a permis d'y assurer un suivi médical de qualité des détenus, car corrélée avec une augmentation de leurs effectifs. Les impacts des actions de renforcement des capacités n'ont pas pu être évalués faute de disposer des noms et coordonnées des 1602 bénéficiaires. Le chantier de la modernisation d'une chaîne judiciaire pilote n'a eu que des impacts très limités à ce stade puisqu'il s'est limité à l'interconnexion des postes en local et non à l'interconnexion des sites. La modernisation des chaînes judiciaires, même en tant que chaîne pilote, est aujourd'hui une œuvre inachevée et donc non encore démonstrative de ce qu'il faudra étendre. Ceci conduit d'ailleurs à questionner les choix techniques effectués.

Viabilité/durabilité

La question de la durabilité est un maillon faible. Partout en matière de construction et/ou de modernisation des infrastructures s'est posé le problème de la remise de l'ouvrage au gestionnaire une fois la réception provisoire prononcée. Beaucoup de nouvelles constructions n'ont pas fonctionné pendant la période de garantie de parfait achèvement, le COM de Bingerville en étant l'exemple le plus emblématique. Les budgets d'entretien – maintenance de ces nouvelles infrastructures modernisées et donc plus consommatrices de crédits de fonctionnement, n'ont pas encore été mis en place. Les responsabilités respectives en matière d'entretien – maintenance restent à préciser. Partout des petites améliorations du bâti et des équipements sont à apporter au fur et à mesure de leur mise en usage et incombent désormais à l'Etat gestionnaire. La viabilité et la durabilité des actions en matière de promotion des DH sont encore plus problématiques. A part la clinique juridique de Bouaké, toutes les autres cliniques ont été mises en sommeil. Les OSC impliquées dans le C2D Justice n'ont pas pu se forger un réseau de structures et d'équipes locales pérennes. Tout dépend du relais que peuvent prendre d'autres PTF dans le financement de ces actions ce qui est d'ailleurs, et heureusement, partiellement le cas. L'animation de Journées Régionales des Droits de l'Homme, développée notamment par la LIDHO, a été reprise par le Direction des Droits de l'Homme du MJDH mais à un rythme annuel très ralenti.

Valeur ajoutée du C2D

La plus-value du C2D tient précisément dans la nature même du mécanisme, permettant au bailleur de s'aligner directement sur les priorités de l'Etat bénéficiaire et partant d'assurer un ancrage institutionnel important. Toutefois, l'absence d'un dispositif de suivi-évaluation pour le pilotage de l'ensemble des composantes constitue une limite importante à corriger dans le cadre des prochains programmes.

Conclusions et enseignements

Globalement, le bilan du projet est positif. Dans un programme aussi lourd et échelonné sur 9 années, nous recommandons de mettre sur pied et surtout d'assurer la pérennité d'une équipe projet (UCP) étoffée, sur toute la durée et travaillant en relation étroite avec les directions centrales du ministère. Il est tout aussi essentiel d'assurer l'implication stratégique des directions centrales tout au long du projet en tenant compte du turnover naturel au niveau des cadres supérieurs. En effet, les prestataires mobilisés dans le cadre du C2D ne doivent pas seulement tisser des liens avec l'UCP mais également avec les futures directions gestionnaires des ouvrages construits ou des missions renforcées.

Tous les chantiers du C2D doivent être pensés, conduits, suivis dans la perspective de leurs résultats au sens « effets » - « impacts » sur les bénéficiaires finaux et pas seulement en termes d'actions et même de réalisations aussi emblématiques soient-elles. Tous les impacts doivent pouvoir être suivis, mesurés grâce au dispositif de suivi – évaluation mis en place et activement animé. Dans le cadre des conventions, la contrepartie doit prendre davantage des engagements clairs (ex. augmentation de l'enveloppe budgétaire pour l'assistance judiciaire ; mise en place d'un dispositif et des enveloppes budgétaires pour l'entretien – maintenance des ouvrages construits ; nouer des relations de confiance avec les OSC mobilisées ; ...). Il est fondamental à l'avenir d'anticiper très tôt la remise des ouvrages à l'Etat gestionnaire en l'aidant à planifier, à organiser ses activités et à en évaluer les besoins en ressources budgétaires (calcul des ouvrages en coût complet et modernisation des infrastructures en tenant compte des possibilités budgétaires futures du Ministère).