

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS **RÉPUBLIQUE DU CONGO**



DEVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DEVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
Efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SU
Développement humain EFFICACITÉ Coordination et par
EFFICIENCE pertinence DURABILITÉ GESTION AXÉE S
DEVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficience PERTINENCE Durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DEVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES



*Au service
des peuples
et des nations*

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS **RÉPUBLIQUE DU CONGO**

RAPPORTS PUBLIÉS AU TITRE DE CETTE SÉRIE

Afghanistan	Guatemala	Pérou
Albanie	Guinée équatoriale	Philippines
Algérie	Guyana	RDP lao
Angola	Honduras	République arabe syrienne
Argentine	Îles du Pacifique	République démocratique du Congo
Arménie	Inde	République dominicaine
Bangladesh	Indonésie	République du Congo
Barbade et OECO	Iraq	République kirghize
Bénin	Jamaïque	Rwanda
Bhoutan	Jordanie	Sao Tomé-et-Principe
Bosnie-Herzégovine	Kenya	Sénégal
Botswana	Libéria	Serbie
Brésil	Libye	Seychelles
Bulgarie	Malawi	Sierra Leone
Burkina Faso	Malaysia	Somalie
Cambodge	Maldives	Soudan
Cameroun	Maroc	Sri Lanka
Chili	Mauritanie	Tadjikistan
Chine	Mexique	Tanzanie
Colombie	Moldavie	Thaïlande
Costa Rica	Mongolie	Timor-Leste
Côte d'Ivoire	Monténégro	Togo
Croatie	Mozambique	Tunisie
Djibouti	Népal	Turquie
Égypte	Nicaragua	Ukraine
El Salvador	Niger	Uruguay
Émirats arabes unis	Nigéria	Vietnam
Équateur	Ouganda	Yémen
Éthiopie	Ouzbékistan	Zambie
Gabon	Pakistan	Zimbabwe
Géorgie	Papouasie-Nouvelle-Guinée	
Ghana	Paraguay	

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS : RÉPUBLIQUE DU CONGO

Copyright © UNDP 2018, tous droits réservés.

e-ISBN : 978-92-1-362685-6

Fabriqué aux États-Unis

L'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport ne représentent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies. Cette publication indépendante, préparée par les soins du PNUD, reflète uniquement l'opinion de ses auteurs.

REMERCIEMENTS

Cette évaluation a été conduite par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du PNUD, sous la responsabilité de Roberto La Rovere, Conseiller en évaluation. Pour mener cette évaluation, le Bureau a également fait appel à une experte régionale, Nadia Bechraoui, ainsi qu'à deux experts nationaux, Hyacinthe Defoundoux et Jean-Christophe Boungou Bazika, avec le soutien de l'évaluatrice adjointe, Oanh Nguyen Thi Kieu.

Nous tenons à remercier tout particulièrement les parties prenantes et les partenaires du PNUD au Congo, y compris les membres du gouvernement, de la société civile, de la communauté internationale du développement, du monde universitaire et du secteur privé, la famille des Nations Unies ainsi que les membres des communautés consultés par l'équipe d'évaluation tout au long de l'évaluation sur le terrain. Leur engagement a été

constructif et a permis à l'équipe d'évaluation de réaliser son travail en toute indépendance.

La contribution d'Anthony Ohemeng Boamah, Coordonnateur Résident des Nations Unies et Représentant Résident du PNUD, a été fort appréciée, ainsi que le soutien permanent de Mohamed Abchir, Directeur du Programme de pays, et d'Elliot Shada Dalmeida, qui a assumé le rôle de point focal, pour assurer la réussite de cette évaluation. Nous souhaiterions également remercier le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique pour son précieux soutien et sa contribution au processus.

L'appui en matière de recherche et le soutien administratif ont été apportés par Johanna Piaton et Tianhan Gui, et Antana Locs a assuré la logistique. Sasha Jahic et Nicki Mokhtari ont mené l'élaboration et la publication du rapport.

AVANT-PROPOS

L'Évaluation Indépendante du Programme de Pays du PNUD (EIPP, appelée « Évaluation des résultats des activités de développement » (ERAD) jusqu'en 2017), en tant que l'un des principaux domaines de travail du Bureau indépendant d'évaluation (BIE), cherche à analyser de manière systématique et indépendante les progrès des interventions clés du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans les pays qui bénéficient de son soutien.

Cette EIPP a été conduite en collaboration avec le gouvernement du Congo dans le but de favoriser l'appropriation des résultats de l'évaluation par les partenaires nationaux et de renforcer par conséquent sa crédibilité et son utilité. Le processus d'évaluation a été dirigé par un évaluateur principal, membre du BIE du PNUD, avec le soutien d'une équipe d'évaluateurs nationaux et régionaux. Cette approche a permis de s'assurer que les normes et les standards pour les évaluations telles que l'indépendance, l'impartialité et la rigueur dans la méthodologie ont été respectés.

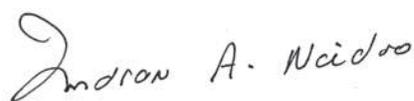
Globalement, l'évaluation a révélé la pertinence des interventions du PNUD au Congo au cours des deux cycles revus (2009-2013 et 2014-2018) par rapport aux priorités nationales et aux besoins des communautés, mais elle a également souligné des objectifs très ambitieux, notamment dans le domaine de la gouvernance, compte tenu des contraintes effectives du pays. Des résultats encourageants ont été observés dans les différents domaines où le PNUD intervient, mais ceux-ci n'ont pas encore suscité de changement significatif dans les comportements et les pratiques des institutions du pays, notamment sur les questions du genre, en raison d'une appropriation insuffisante et des résistances culturelles. Le PNUD souffre en outre de communications insuffisantes sur ses résultats, et il est encore souvent perçu comme un bailleur de fonds, ce qui suscite des attentes et des frustrations. Il apporte en revanche le label des Nations Unies, garant de sa neutralité et des valeurs

promues en matière de développement humain, ainsi que sa capacité de dialogue et de coordination.

Les évolutions majeures du contexte national survenues après la période de l'évaluation, dont la plus importante est l'accord de paix signé dans le Pool en décembre 2017, et telles qu'elles ont été consignées lors de l'atelier de partage des résultats de l'évaluation organisé le 31 janvier 2018 par le BEI, le Bureau de pays et les représentants du gouvernement du Congo, ont été prises en compte pour la formulation des recommandations.

Sur la base des constats et de l'analyse de ce qui a bien ou moins bien fonctionné tout au long de ces dernières années, l'évaluation propose un certain nombre de recommandations sur les rôles que le PNUD pourrait jouer à l'avenir. Le Bureau indépendant d'évaluation espère vivement que ce travail contribuera à accroître et à améliorer les appuis en cours et à venir que le PNUD apporte au gouvernement du Congo, ainsi qu'aux autres partenaires nationaux en matière de développement humain dans le pays.

Suite à l'adoption des Objectifs de développement durable et alors que le Congo traverse actuellement une période de transition après les crises récentes et entend revoir ses politiques nationales de développement dans le cadre de son statut de pays à revenu intermédiaire, nous espérons également que cette évaluation permettra d'orienter davantage la stratégie du PNUD. Nous considérons aussi que cette évaluation a été très opportune, car elle a eu lieu au moment des procédures de planification stratégique du pays, du nouveau cycle du Programme de pays du PNUD et des processus innovants pour un avenir pacifique et durable.



Indran A. Naidoo
Directeur du Bureau Indépendant d'évaluation

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et abréviations	ix
Résumé exécutif	xi
Chapitre 1 Introduction	1
1.1 Objectif de l'évaluation	1
1.2 Contexte national et défis en matière de développement	1
1.3 Le PNUD au Congo	5
1.4 Méthodologie et portée de l'évaluation	7
1.5 Articulation du rapport	10
Chapitre 2 Contribution du PNUD aux résultats de développement	11
2.1 Gouvernance démocratique	11
2.2 Réduction de la pauvreté et réalisation des OMD	15
2.3 Environnement, prévention des crises, relèvement et gestion des catastrophes naturelles et des risques	20
2.4 La contribution du PNUD dans le cas particulier du département du Pool	25
2.5 La contribution du PNUD à la prise en compte des questions liées au genre	27
2.6 Niveau d'atteinte des effets sur la base des indicateurs du PPAP 2014-2018	32
2.7 Impact du contexte spécifique de la République du Congo	34
Chapitre 3 Qualité de la contribution du PNUD	37
3.1 Pertinence	37
3.2 Efficience	38
3.3 Durabilité	42
Chapitre 4 Le positionnement stratégique du PNUD	45
Chapitre 5 Conclusions, recommandations et réponse de la direction	47
5.1 Conclusions	47
5.2 Recommandations	49
5.3 Réponses de la direction	53
Annexes (disponibles en ligne)	69

Tableaux

Tableau 1 : Indicateurs du Congo	4
Tableau 2 : Effets des programmes ²⁷ et budgets indicatifs	6
Tableau 3 : Suivi des indicateurs du PAPP 2014-2018	32

Graphiques

Graphique 1 : Dépenses pour le programme par indicateur d'égalité homme-femme, 2009-2016	30
Graphique 2 : Dépenses pour le programme par indicateur d'égalité homme-femme et par année, 2009-2016	31
Graphique 3 : Dépenses par indicateur d'égalité homme-femme et par domaine de programme, 2009-2016	31
Graphique 4 : Évolution des dépenses du Bureau de pays par ressource, 2009-2015	39
Graphique 5 : Dépenses pour le programme par contributeur principal (hors PNUD), 2009-2015	40
Graphique 6 : Proportion de NIM/DIM par année, en fonction du nombre de projets	41
Graphique 7 : Proportion de NIM/DIM par année, en fonction des montants de dépenses	42

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AGR	Activités génératrices de revenus
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
BP	Bureau de pays
BRA	Bureau régional pour l'Afrique
BTP	Bâtiment travaux publics
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CGDC	Comité de gestion et de développement communautaire
CNUDD	Conférence des Nations Unies sur le développement durable
COP	Conférence des parties
COSA	Comité de Santé
CSI	Centre de santé intégré
DDR	Désarmement, Démobilisation, Réintégration
DG	Direction Générale
DIM	Modalité d'exécution directe
DPP	Document de Programme de pays
DSCERP	Document de Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EE	Évaluation environnementale
EIPP	Évaluation Indépendante du Programme de Pays
ERAD	Évaluation des résultats des activités de développement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GAR	Gestion axée sur les résultats
GNUE	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation
IDE	Investissement direct étranger
IDH	Indice de développement humain
NIM	Modalité de mise en œuvre nationale
NU	Nations Unies
ODD	Objectifs de développement durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONE-UN	Unité dans l'action
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PAPP	Plan d'Action du Programme de pays
PDL	Plan de développement local
PNAE	Plan National d'Action pour l'Environnement
PND	Plan National de Développement

PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PIB	Produit intérieur brut
PPA	Parité du pouvoir d'achat
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RNB	Revenu national brut
RNDH	Rapport national sur le développement humain
RSE	Responsabilité sociale d'entreprise
S&E	Suivi et évaluation
SN-REDD	Stratégie nationale de Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts
SNC	Seconde Communication nationale
SNU	Système des Nations Unies
TOC	Théorie du changement
UE	Union européenne
VNU	Volontaires des Nations Unies

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'EIPP (Évaluation Indépendante du Programme de Pays du PNUD, anciennement appelée « ERAD » (Évaluation des résultats des activités de développement) a été menée au Congo en 2017 par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Elle présente une évaluation générale de la contribution du PNUD au développement du pays au cours des deux derniers cycles de programmation du PNUD, c'est-à-dire de 2009 à 2013 et de 2014 à 2018. Des recommandations ont été formulées pour orienter les stratégies futures du programme du PNUD au Congo et, en particulier, celle du prochain cycle de programmation. L'EIPP au Congo a examiné la stratégie et la performance du Bureau de pays au Congo dans le cadre des programmes de pays antérieurs et actuel ainsi que leurs plans d'action. L'équipe d'évaluation s'est efforcée d'appréhender ces contributions au cours des deux cycles, par le biais du critère d'efficacité (y compris les dimensions transversales liées au genre, à la lutte contre le VIH/sida, aux jeunes, etc.), la promotion des droits humains et d'équité du genre et la qualité de leurs interventions au travers des critères de pertinence, d'efficacité et de durabilité.

204 entretiens (individuels ou sous forme de groupes de discussion) ont été menés, en présentiel et par téléphone/Skype, avec les parties prenantes concernées (41 agents du gouvernement central et 40 représentants des autorités locales, 73 membres d'organisations de la société civile, y compris des bénéficiaires, 27 représentants des agences du Système des Nations Unies et autres Partenaires Techniques et Financiers, et 23 cadres du PNUD, dont les coordonnateurs de projet), afin de recueillir leurs opinions sur toutes les questions d'évaluation soulevées par l'EIPP. Des entretiens groupés ont aussi été menés, notamment dans les villages auprès des autorités locales et des bénéficiaires qui ont été

touchés par les interventions du PNUD. L'équipe d'évaluation s'est également rendue sur le terrain, à Brazzaville et dans les régions du pays où le PNUD a une forte concentration de projets, dans les départements des Plateaux, de la Cuvette et du Sangha situés dans le nord du pays ainsi que dans les départements de Pointe-Noire, de Kouilou, de Niari, de Bouenza et de Lekomou dans le sud-ouest.

Les **principales constatations et conclusions** indiquent – en termes de pertinence – au cours des cycles de 2009 à 2013 et de 2014 à 2018, que toutes les composantes du Programme de pays du PNUD au Congo ont été alignées sur les priorités nationales telles qu'elles ressortent dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP), puis dans le Plan National de Développement (PND) ; elles répondaient en partie aux besoins des communautés et respectaient le mandat du PNUD, mais la stratégie du Bureau de pays vise des objectifs très ambitieux, notamment dans le domaine de la gouvernance, compte tenu des contraintes effectives du pays. Les résultats en matière de planification stratégique, de planification locale, de gestion axée sur les résultats, de genre, de gestion de projet et de respect des conventions internationales sur l'environnement sont encourageants, mais ils n'ont pas encore suscité de changement significatif dans les comportements et les pratiques des institutions du pays. Les résultats du PNUD sont souvent peu visibles de par la nature de ses interventions, qui peuvent être à caractère démonstratif (projets pilotes) ou peu tangibles, c'est-à-dire sous la forme de plaidoyers et d'appui-conseil, mais également en raison d'un « profil trop bas » de communicant. En outre, il est encore souvent perçu comme un bailleur de fonds, ce qui suscite des attentes et des frustrations.

L'efficacité programmatique est satisfaisante compte tenu des partenariats établis et d'un

début de recentrage des interventions, alors que l'efficacité opérationnelle globale est moyennement satisfaisante en raison de retards dans la mise à disposition et l'utilisation des ressources, et dans le choix des prestataires de services sur le terrain. La durabilité est considérée comme improbable étant donné l'appropriation nationale jugée globalement peu satisfaisante, notamment du fait de la rotation fréquente des responsables administratifs, de l'insuffisance des transferts de compétences et du niveau faible de redevabilité dans les institutions et, sur le terrain, en raison de l'insuffisance des analyses préalables de risques, des activités de suivi et des stratégies de sortie.

Les questions de genre ont fait l'objet d'un plaidoyer assidu de la part du PNUD, qui s'est traduit par des résultats encourageants, notamment en matière de gouvernance, et qui sont susceptibles d'engendrer des changements perceptibles à moyen terme. Cependant, à ce jour, ces changements restent encore modestes en raison d'une appropriation insuffisante et de résistances culturelles.

En matière de positionnement stratégique, le PNUD apporte le label des Nations Unies, garant de sa neutralité et des valeurs promues, ainsi que sa capacité de dialogue et de coordination. Le PNUD est souvent perçu comme un organisme interchangeable avec les Nations Unies ou associé à la coordination des Nations Unies.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1. Le PNUD devrait, au cours de son prochain Programme de pays, privilégier les interventions de développement qui visent à consolider la paix. Le PNUD peut l'accomplir grâce à ses avantages comparatifs et en sollicitant les services d'un Conseiller en matière de Paix et Développement. En effet, le grand défi du moment au Congo est le renforcement des processus démocratiques et de l'État de droit. Pour y parvenir, il est impératif de maintenir le climat de paix, nouvellement instauré. Les initiatives en la matière doivent sous-tendre toutes les interventions du PNUD.

Recommandation 2. Au cours de son prochain programme, le PNUD pourrait concentrer ses interventions sur deux axes stratégiques uniquement – l'un portant sur la « gouvernance démocratique et la consolidation de la paix » et l'autre, sur le « développement durable inclusif ».

Recommandation 3. Concernant la gouvernance électorale en particulier, qui représente un défi majeur au Congo, le PNUD – de même que les autres agences internationales – devrait contribuer aux efforts de renforcement du système électoral avec des interventions permettant d'établir un environnement propice à la participation citoyenne et à la tenue de scrutins libres et transparents. Le PNUD pourrait jouer un rôle de médiateur afin de faciliter le processus de dialogue national entre les partis et proposer des moyens innovants visant à appuyer des acteurs non traditionnels par le biais d'activités de médiation et de soutien. Il pourrait davantage former et encadrer les médias qui traitent des élections et les inciter à adopter et à respecter un code de conduite, à développer les capacités d'observateurs des OSC, et à apporter une assistance technique aux associations qui encouragent la participation, notamment celles des femmes, des jeunes et des populations autochtones, ou qui appuient les stratégies de prévention des conflits.

Recommandation 4. Le Bureau de pays devra, lors du prochain processus d'élaboration de son Programme de pays, faire en sorte que celui-ci repose sur une théorie du changement qui précisera sa stratégie d'intervention, en fonction des contraintes perçues de l'environnement dans lequel il intervient (hypothèses) et des facteurs (moteurs) relativement à ses avantages comparatifs, sur lesquels il peut s'appuyer pour susciter des changements.

Recommandation 5. Par ailleurs, le PNUD devra davantage encourager et s'investir dans des actions conjointes avec les autres agences des Nations Unies et, à défaut, poursuivre sa collaboration avec les agences spécialisées dans les domaines qu'il est nécessaire de couvrir, mais qui sortent de son domaine de compétences. Le

PNUD doit continuer à encourager l'appropriation nationale afin de pérenniser et de promouvoir la démultiplication des résultats obtenus et d'initier ainsi une dynamique de transformation et de changement à plus grande échelle.

Recommandation 6. Le PNUD doit continuer à encourager l'appropriation nationale afin de pérenniser et de promouvoir la démultiplication des résultats obtenus, et d'initier ainsi une dynamique de transformation et de changement à plus grande échelle. Le PNUD devrait élargir ses consultations à la base lors de la conception et de la mise en œuvre, en associant ses partenaires traditionnels et non traditionnels, le secteur privé et les communautés locales. La société civile doit être davantage impliquée également.

Recommandation 7. Au cours du prochain cycle de programmation, le PNUD devra adopter une stratégie de communication axée sur les résultats de ses interventions et non pas se focaliser exclusivement sur le lancement d'activités.

Recommandation 8. En termes de mobilisation des ressources, le PNUD devra, d'une part, intensifier ses efforts de plaidoyer auprès du gouvernement pour l'amener à mettre à disposition les fonds de contrepartie nationale et, d'autre part, diversifier ses sources de financement en s'orientant vers de nouvelles opportunités.

Recommandation 9. Le PNUD doit renforcer ses activités de suivi et d'évaluation axées sur les résultats au niveau du programme et poursuivre l'appui qu'il apporte à ses partenaires dans ce domaine afin de disposer de statistiques fiables.

Recommandation 10. Le PNUD doit poursuivre son appui aux contreparties nationales en faveur de l'intégration du genre, de manière à assurer au minimum l'établissement systématique de rapports présentant des données désagrégées par sexe et des lignes budgétaires tenant compte de la dimension du genre.

Chapitre 1

INTRODUCTION

1.1 OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) effectue des évaluations à l'échelle des pays intitulées « Évaluations Indépendantes des Programmes de Pays (EIPP)¹ » afin de dégager des éléments démontrant la contribution du PNUD aux résultats de développement à l'échelle nationale et l'efficacité de sa stratégie en matière d'appui et de mobilisation nationale pour atteindre les objectifs de développement.

Les objectifs des EIPP sont donc les suivants :

- Apporter un appui à l'élaboration du nouveau Programme de pays du PNUD
- Renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis des parties prenantes nationales
- Accroître la redevabilité du PNUD vis-à-vis de son Conseil d'administration.

Les EIPP s'inscrivent dans le cadre des dispositions générales de la politique d'évaluation du PNUD. Le BIE est entièrement indépendant de la direction du PNUD. Il est dirigé par un directeur qui rend compte au Conseil d'administration du PNUD. Ce Bureau a une double responsabilité : (a) présenter au Conseil d'administration des informations crédibles et fiables provenant des évaluations réalisées en vue d'améliorer la responsabilisation institutionnelle et la prise de décisions et (b) renforcer l'indépendance, la crédibilité et l'utilité de la fonction d'évaluation, sa cohérence, son harmonisation et son alignement, en soutien à la réforme des Nations Unies et à l'appropriation nationale.

En vertu du principe de l'appropriation nationale, le BIE se consacre à la conduite des EIPP en étroite collaboration avec les autorités nationales du pays dans lequel le Programme du PNUD est mis en œuvre.

La République du Congo fait l'objet d'une EIPP en 2017, car le Programme de pays en cours arrive à son terme en 2018. L'EIPP permettra de fournir des pistes utiles pour l'élaboration du nouveau Programme de pays, qui sera mis en œuvre conjointement par le Bureau de pays (BP) et les autorités nationales, à partir de 2019.

1.2 CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

La République du Congo est située en Afrique centrale. Elle s'étend sur une superficie de 342 000 km² et partage une frontière avec le Cameroun, la République centrafricaine, l'Angola et la République Démocratique du Congo ainsi qu'avec le Gabon et la côte atlantique. Sa population est estimée à 4,6 millions d'habitants (Banque mondiale 2015) dont plus de 45 % a moins de 15 ans. Cette situation s'explique par un taux de fécondité élevé estimé à 5 enfants par femme entre 2010 et 2015². Le Congo figure parmi les pays les plus urbanisés d'Afrique, plus des deux tiers de sa population résidant en milieu urbain. La concentration des services publics et des activités économiques dans les deux principales villes du pays – Brazzaville et Pointe-Noire – constitue le principal moteur de l'urbanisation.

1 En remplacement des Évaluations des résultats des activités de développement « ERAD/ADR ».

2 Site du PNUD en République du Congo : <http://www.cg.undp.org/content/congo/fr/home/countryinfo.html>

C'est le secteur pétrolier qui domine l'économie de la République du Congo, qui est le 4^e pays producteur en Afrique subsaharienne (35^e au niveau mondial)³. La production pétrolière représente plus de 60 % du PIB et 90 % des exportations. Bien qu'il se maintienne malgré un contexte de ralentissement de l'économie mondiale, le taux de croissance de l'économie congolaise a connu un fléchissement de 1,2 % entre 2014 et 2015, et la production pétrolière nationale a été bien en deçà des 8,5 % prévus dans le Plan national de développement (PND)⁴. Selon la Banque mondiale, le revenu national brut (RNB) par habitant était de 2520 dollars US en 2014⁵, plaçant la République du Congo dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire.

Le bois constitue le deuxième secteur d'activité du pays, même si son poids économique a décliné entre 2010 et 2014, passant de 5,6 % du PIB à 1,49 %⁶, et le deuxième poste des recettes d'exportation, après le pétrole, qui représente 15,85 % du PIB, avec néanmoins un potentiel estimé à plus de 150 millions de m³. Le secteur du bois génère près de 10 000 emplois. Le marché intérieur étant restreint, la production de bois est exportée, essentiellement à destination de la Chine et de l'Europe. Toutefois, la structure industrielle en matière de transformation du bois est peu diversifiée, ne produisant qu'une faible valeur ajoutée, et n'est constituée que d'unités de première transformation (sciage, déroulage et tranchage).

Compte tenu de cette situation, le pays se trouve confronté à plusieurs défis majeurs, dont le plus important est la diversification de son système productif et de ses exportations, et fait face à une croissance faiblement inclusive et générant peu d'emplois. Dans le contexte actuel, on observe également que l'évolution du développement humain a été beaucoup moins rapide que lors des années précédentes.

Sur le plan social, on constate que l'indice de pauvreté a diminué, passant de 50,1 % en 2005 à 46,5 % en 2011⁷, sauf en milieu rural, où il est passé de 65,2 % en 2005 à 74,8 % au cours de la même période⁸. Le taux de sous-emploi de la population active s'élevait à 27 % en 2011⁹. Quant au taux de chômage, il a connu une baisse de 19,7 % en 2010 à 16 % en 2014¹⁰, mais cette performance cache une forte précarité, car c'est dans des secteurs qui n'apportent qu'une contribution faible à la richesse nationale que les emplois sont créés. En outre, le taux de chômage reste toutefois très élevé chez les jeunes de 15 à 29 ans (42,2 %)¹¹. Les inégalités entre les sexes se sont également creusées, avec un taux de chômage des femmes nettement plus élevé que celui des hommes (respectivement 11,4 % et 6,1 % en 2014).

Le taux de pauvreté est donc resté élevé (46,5 %), de même que l'indice d'inégalité de Gini (0,593) (RDH, 2015). Ainsi, avec ce bilan en demi-teinte, l'Indice de développement humain (IDH) était seulement de 0,59 en 2014¹², plaçant le pays au 136^e rang sur 188 pays. Le Congo offre cepen-

3 Site du PNUD en République du Congo : <http://www.cg.undp.org/content/congo/fr/home/countryinfo.html>

4 Site de la Banque Mondiale: <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.NAHC?locations=CG>

5 Aux valeurs courantes. Site de la Banque mondiale : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GNP.PCAP.CD?locations=CG>

6 Institut national de la statistique (INS), 2014.

7 Banque africaine de développement www.afdb.org/fr/countries/central-africa/congo/congo-economic-outlook/

8 <http://data.un.org/Data.aspx?q=Congo+poverty++rural&d=MDG&f=seriesRowID%3a583%3bcountryID%3a178%2c180>

9 Selon l'Enquête 2011 auprès des ménages au Congo et le site de l'Enquête démographique et de santé du PNUD en République du Congo : <http://www.cg.undp.org/content/congo/fr/home/countryinfo.html>

10 Article de l'ADIAC du 15 juillet 2015.

11 Site du PNUD en République du Congo : <http://www.cg.undp.org/content/congo/fr/home/countryinfo.html>

12 L'Indice de développement humain n'a que légèrement évolué entre 2005 et 2012, passant de 0,506 à 0,534. Site du PNUD en République du Congo : <http://www.cg.undp.org/content/congo/fr/home/countryinfo.html>

dant de grandes possibilités de développement, mais les capacités et l'efficacité, tant des pouvoirs publics pour gérer les programmes d'investissement public que des populations pour élaborer des initiatives dans les secteurs économiques productifs (agriculture, pêche, tourisme, etc.), sont limitées et freinent la croissance hors pétrole, qui doit être le moteur du développement du pays.

En ce qui concerne les services sociaux, la quantité et la qualité des services publics, notamment de santé et d'éducation, sont faibles. Bien que les dépenses du gouvernement aient augmenté au cours de la dernière décennie, les progrès sont lents. En 2014, les budgets de santé ne représentaient que 8,71 % des dépenses gouvernementales¹³. De plus, le taux de citoyens ayant accès à des installations sanitaires améliorées a diminué de 19,0 % en 2005 à 14,6 % en 2012¹⁴. Dans le domaine de l'éducation, le taux net de scolarisation des enfants dans le primaire a augmenté, passant de 86,5 % en 2005 à 89,5 % en 2011, mais la qualité de l'éducation au Congo continue de poser des difficultés¹⁵. Enfin, les tensions dans le département du Pool et le climat d'incertitude perdurent depuis les élections de 2016. Les élections législatives et locales de juillet 2017 n'ont pas été organisées dans certaines localités du département du Pool du fait du conflit armé qui s'y déroule depuis une année.

Le Document de Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté (DSCERP) 2012-2016 reconnaît que les résultats de la précédente stratégie de réduction de la pauvreté ont été mitigés et a introduit des changements majeurs dans les priorités stratégiques du pays. Alors que le DSRP, conçu dans un contexte de reconstruction après plusieurs

années de conflits, était axé sur la consolidation de la stabilité politique et macro-économique, le DSCERP met fortement l'accent sur la promotion d'une croissance diversifiée et inclusive. Ainsi, la nouvelle vision à moyen terme du gouvernement s'articule autour des cinq axes suivants : (i) gouvernance ; (ii) croissance et diversification ; (iii) développement des infrastructures économiques et sociales ; (iv) développement social et inclusion ; (v) développement équilibré et durable. Par conséquent, le gouvernement entend intensifier ses efforts visant à diversifier l'économie en poursuivant la construction d'infrastructures compétitives, l'amélioration de la gouvernance et des ressources humaines et la promotion de l'intégration régionale¹⁶.

Sur le plan environnemental, les changements ont été très peu visibles au cours de la période de 2009 à 2013. Le Congo dispose de 65 % de couverture forestière et de parcs nationaux (12 % du territoire), mais le milieu rural reste très vulnérable en raison de fortes pressions sur les ressources ligneuses liées au niveau de pauvreté de la population et à la faiblesse de l'approvisionnement énergétique. Les méthodes culturales employées dans l'agriculture utilisant des outils rudimentaires et les feux de brousse pour dégager les zones de plantation sont également des facteurs qui fragilisent l'environnement et aggravent la déforestation. Les efforts en matière d'amélioration du cadre de vie, de préparation à une plus grande résilience face aux chocs internes et externes, de gestion des déchets et de prévention des catastrophes naturelles ont été timides, mais leur importance a été manifeste suite aux explosions survenues le 4 mars 2012 dans un dépôt de munitions à Brazzaville¹⁷.

13 Site de la Banque mondiale, La base des Indicateurs du développement dans le monde (WDI).

14 Site de la Banque africaine de développement, portail de données.

15 Site du PNUD en République du Congo : <http://www.cg.undp.org/content/congo/fr/home/countryinfo.html>

16 Source : République du Congo, Document de stratégie pays 2013-2017 – Banque africaine de développement https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/2013-2017_-_Congo_-_Document_de_strat%C3%A9gie_pays.pdf

17 Projet de descriptif de programme pour la République du Congo : (2014-2018) <http://www.africa.undp.org/content/dam/rba/docs/Programme%20Documents/Congo%20CPD%202014-2018%20%28fr%29.pdf>

Tableau 1 : Indicateurs du Congo

Indicateurs	ERAD 2008 ¹⁸	EIPP 2017
RNB par habitant ¹⁹	930 en USD courants, soit une parité du pouvoir d'achat (PPA) de 2 800 USD (pays à revenu intermédiaire tranche inférieure)	1 710 en USD courants, soit une PPA de 5 380 USD en 2014 (pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure)
Taux moyen de croissance du PIB	5,8 % de 2004 à 2006	2,6 % entre 2014 et 2015
Indicateur de développement humain	0,548 en 2005, 139 ^e sur 177 pays	0,59 en 2014, 136 ^e rang sur 188 pays
Indice de développement fondé sur le sexe	0,540 en 2005	0,922 en 2014 ²⁰
Population	3,7 millions d'habitants en 2006	4,6 millions d'habitants en 2015
Taux de fécondité	5,1	5,0 enfants par femme entre 2010 et 2015
Population vivant en dessous du seuil de la pauvreté (%)	50 % en 2006	46,5 % en 2011
Indice d'inégalité de Gini	47,3 en 2007 (RDH, 2009)	59,3 en 2014 (RDH, 2015)
Ratio de dépendance totale (pop. de 0 à 14 ans et de plus de 65 ans pour 100 citoyens de 15 à 64 ans)	84 en 2005	86 en 2015
Part des femmes (%)	51,7 % en 2006	52 % en 2011
Part de la population urbaine (%)	60 % en 2006	65,4 % en 2015
Espérance de vie à la naissance	54,0 ans en 2005	62,9 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes entre 2010 et 2015
Taux d'alphabétisation des adultes (%) ²¹	79,3 % entre 2005 et 2013 ²²	80,9 % en 2015 (selon l'UNESCO) ²³
Taux net de scolarisation des enfants (primaire)	86,5 % en 2005	89,5 % en 2011
Enfants trop maigres pour leur âge (%)	15 % en 2005	11,8 % en 2011
Population ayant accès à de l'eau salubre (%)	58 % en 2005	95,8 % pour les zones urbaines/40 % pour les zones rurales en 2015
Taux d'accroissement démographique	2,2 %	3,2 % entre 2010 et 2015
Densité démographique (nombre de personnes par kilomètre carré)	10,4 en 2005	13,9 en 2016
Part de l'industrie pétrolière dans l'économie congolaise	70 % en 2007	60 % en 2015
Femmes au Parlement (% de sièges)	12 % en 2005	7,4 % en 2016
Couverture forestière (%) ²⁴	65,77 % en 2006	65,4 % en 2015

18 Évaluation des résultats des activités de développement en République du Congo, 2008 : <http://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/3688>

19 <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GNP.PCAP.CD?locations=CG>

20 http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_0.pdf p. 222.

21 <http://hdr.undp.org/fr/content/adult-literacy-rate-both-sexes-ages-15-and-older>

22 Rapport sur le développement humain de 2015.

23 <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?queryid=166>

24 <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/AG.LND.FRST.ZS?locations=CG>

1.3 LE PNUD AU CONGO

Le PNUD est présent en République du Congo depuis 1976. Durant la période visée par l'EIPP (de 2009 à mi-2017), le PNUD a articulé ses interventions en deux cycles successifs de programmation, de 2009 à 2013 et de 2014 à 2018.

Le premier programme s'inscrivait dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) au cours de cette même période, qui a été élaboré en réponse aux défis et problèmes identifiés dans le cadre de planification stratégique du gouvernement congolais (DSCERP 2012-2016). Les interventions du PNUD reflétées dans le Document de Programme de pays (DPP) s'articulaient autour des trois axes principaux suivants :

- Appui à la gouvernance démocratique et consolidation de la paix ;
- Réduction de la pauvreté et réalisation des OMD ;
- Prévention des crises, soutien au relèvement communautaire, et promotion de l'énergie et de l'environnement.

La promotion de la Gestion axée sur les résultats (GAR) dans les institutions étatiques et parastatutaires, la lutte contre le VIH/sida et le genre figurent également parmi les priorités de l'action du PNUD²⁵. Les principaux résultats de ce premier cycle de programmation ont été identifiés à travers l'examen annuel du Plan d'Action pour la mise en œuvre du Programme de pays (PAPP) et des projets.

Le second cycle de programmation, de 2014 à 2018, tient compte des concertations avec les partenaires nationaux pour la réalisation des priorités stratégiques du DSCERP (2012-2016) telles qu'elles sont reflétées dans le PNUAD 2014-

2018. Ce programme porte sur trois des cinq priorités nationales :

- Renforcement de la gouvernance démocratique (axe 1) ;
- Développement social et inclusion (axe 3) ;
- Protection de l'environnement et promotion d'un développement équilibré et durable (axe 5).

Le PNUD veille à l'application des principes énoncés dans la Déclaration de Paris et dans le Plan d'action d'Accra, ainsi qu'à l'intégration des thèmes transversaux tels que la lutte contre le VIH/sida, le genre, le renforcement des capacités, la promotion des droits humains et la gestion axée sur les résultats²⁶. Par ailleurs, le PNUD au Congo accorde un intérêt croissant à la promotion de l'emploi des jeunes. Il est considéré comme faisant partie des rares agences onusiennes ayant accès aux décideurs de haut niveau du gouvernement congolais.

On constate une certaine continuité entre les deux périodes de programmation. Des thèmes clés – la réduction de la pauvreté, le renforcement de la gouvernance démocratique et la protection de l'environnement – apparaissent dans les deux programmes. Le développement social et inclusif et l'intégration de la lutte contre le VIH/sida et du genre se retrouvent également dans les deux programmes. Les différences dans la stratégie du PNUD entre le programme portant sur la période de 2009 à 2013 et celui couvrant la période de 2014 à 2018 comprennent une réduction du nombre d'effets des programmes et une réorientation vers des thèmes spécifiques tels que les processus électoraux, l'accès des personnes vulnérables aux services sociaux et les politiques durables en matière de lutte contre le réchauffement climatique, avec notamment une plus grande participation des femmes.

25 Site du PNUD en République du Congo : <http://www.cg.undp.org/content/congo/fr/home/countryinfo.html>

26 Projet de descriptif de programme pour la République du Congo (2014-2018) www.africa.undp.org/content/dam/rba/docs/Programme%20Documents/Congo%20CPD%202014-2018%20%28fr%29.pdf

Par ailleurs, le Bureau de pays a fait l'objet d'une restructuration très importante qui a entraîné une réduction des effectifs et des ressources financières. Cette diminution fait suite à la réduction des ressources ordinaires du PNUD étant donné que le Congo fait désormais partie des pays à revenu intermédiaire ainsi qu'à des retards de

versement de la contribution financière nationale, qui s'est finalement arrêtée en 2014.

Les résultats attendus (effets du DPP/PAPP) et les budgets indicatifs des deux Programmes de pays sont présentés dans le Tableau 2 ci-dessous :

Tableau 2 : Effets des programmes²⁷ et budgets indicatifs			
Programme 2009-2013		Programme 2014 – 2018	
Effet du Programme de pays	Budget indicatif (PAPP) (en dollars US)	Effet du Programme de pays	Budget indicatif (PAPP)
Thème : Gouvernance démocratique			
62 – Le renforcement des capacités des institutions et l'établissement d'une gouvernance démocratique, transparente et responsable sont assurés aux niveaux national et local.	Ressources ordinaires : 700 000 Autres ressources : 2 600 000	70 – D'ici 2018, les processus électoraux se dérouleront de manière libre, équitable, crédible et transparente.	Ressources ordinaires : 500 000 Autres : 5 500 000
63 – Les institutions et les acteurs nationaux utilisent efficacement les outils de planification, de contrôle et de suivi-évaluation des politiques, des programmes de développement et des budgets.	Ressources ordinaires : 420 000 Autres ressources : 1 900 000		
64 – Les collectivités locales assurent une application efficace de la politique de décentralisation.	Ressources ordinaires : 400 000 Autres ressources : 2 300 000		
Thème : Réduction de la pauvreté et réalisation des OMD			
65 – Renforcement des capacités nationales d'élaboration de politiques, de stratégies et d'indicateurs de référence du développement humain, et conduite d'initiatives de plaidoyer et de suivi des OMD.	Ressources ordinaires : 500 000 Autres ressources : 900 000	71 – D'ici 2018, les personnes les plus vulnérables auront accès à des services sociaux de base de qualité (éducation, santé, sécurité alimentaire, eau et assainissement), y compris des services financiers adaptés.	Ressources ordinaires : 475 000 Autres : 6 000 000
66 – Renforcement des capacités de développement local et de gestion communautaire.	Ressources ordinaires : 600 000 Autres ressources : 3 500 000		
67 – Création d'emplois et amélioration des conditions d'existence.	Ressources ordinaires : 461 000 Autres ressources : 3 000 000		

(à suivre)

27 Les effets cités dans ce tableau sont tirés de la matrice de résultats et de ressources des PAPP.

(suite)

Programme 2009-2013		Programme 2014 – 2018	
Effet du Programme de pays	Budget indicatif (PAPP) (en dollars US)	Effet du Programme de pays	Budget indicatif (PAPP)
Thème : Environnement, prévention des crises, relèvement et gestion des catastrophes naturelles et des risques.			
68 – Renforcement des capacités nationales de prévention des conflits et de la gestion des catastrophes naturelles et des risques.	Ressources ordinaires : 1 403 000 Autres ressources : 3 500 000	72 – D’ici 2018, les institutions gouvernementales et la population auront mis en place des mesures durables de politique environnementale intégrant l’adaptation aux changements climatiques et l’atténuation des effets de ces changements ; une attention particulière est portée à la participation active des femmes aux programmes.	Ressources ordinaires : 751 000 Autres : 22 400 000
69 – Renforcement des capacités de planification et de gestion coordonnées des questions environnementales et des énergies à moindre coût.			

1.4 MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE DE L’ÉVALUATION

L’EIPP s’est appuyée sur les documents de Programme de pays approuvés par le Conseil d’administration du PNUD. Dans le cas du Congo, il s’agit en l’occurrence du DPP 2009-2013 et du Plan d’Action du Programme de pays (PAPP) correspondant et, pour la période 2014-2018, du Plan d’action commun du PNUAD.

La portée de l’EIPP comprend l’ensemble des activités que le PNUD mène dans le pays. Elle couvre les interventions financées par les différentes sources, c’est-à-dire celles provenant des ressources régulières du PNUD, des bailleurs de fonds et des fonds du gouvernement. En outre, il convient de noter que l’EIPP a aussi pris en compte un certain nombre d’activités – dites « hors projet » – telles que la coordination ou le plaidoyer, qui ont été essentielles aux projets politiques et sociaux dans le pays. Les critères de sélection des projets examinés (voir la liste en annexe 4 avec les dépenses annuelles correspondantes) étaient les suivants :

1. les années d’élaboration et de mise en œuvre (avec une priorité accordée aux interventions élaborées pendant la période couverte par l’EIPP) ;

2. la continuité thématique sur les deux périodes de programmation ;
3. le marqueur de l’égalité homme-femme ;
4. la continuité du partenariat avec les parties nationales ;
5. le niveau du budget et des dépenses des projets.

L’échantillon de projets a été finalisé après des analyses supplémentaires, avant le début de la mission principale de collecte de données.

La méthodologie de l’évaluation comportait deux volets principaux : l’analyse de la contribution du PNUD aux résultats de développement par domaine thématique/programmatique (critère d’efficacité) et l’évaluation de la qualité de sa contribution (critères de pertinence, d’efficacité et de durabilité). De plus, l’évaluation comprenait une analyse du positionnement stratégique du PNUD relativement à son mandat et aux besoins reconnus ou émergents ainsi que des priorités nationales en matière de développement au Congo. Étant donné que cette EIPP est la deuxième évaluation du Programme de pays du PNUD au Congo, elle permet de revoir dans quelle mesure les recommandations formulées dans l’ERAD de 2008 ont été mises en œuvre.

La méthodologie adoptée suivait une approche axée sur plusieurs méthodes, portant sur les éléments suivants :

- **Examen de documents de référence** : Un certain nombre de documents, dont la liste figure en annexe 7, ont été consultés : les documents de programmation de pays, les documents et rapports de projets/programmes réalisés par le PNUD et le gouvernement du Congo, les documents institutionnels du PNUD (par exemple, enquêtes mondiales sur le personnel, plan stratégique, plans de financement pluriannuels, rapports annuels axés sur les résultats), les rapports sur les précédentes évaluations disponibles au niveau des projets et l'ensemble des travaux de recherche et des publications disponibles consacrés au pays, dont l'ERAD de 2008.
- **Entretiens** : 204 entretiens directs (individuels ou sous forme de groupes de discussion) et par téléphone/Skype ont été menés avec les parties prenantes concernées (41 agents du gouvernement central et 40 des autorités locales, 73 membres d'organisations de la société civile, y compris des bénéficiaires, 27 représentants des agences du Système des Nations Unies et autres Partenaires Techniques et Financiers, et 23 cadres du PNUD, dont les coordonnateurs de projet), pour recueillir leurs opinions sur toutes les questions d'évaluation posées par l'EIPP, dont les prestations du PNUD, l'exécution des projets et programmes et leur impact (points forts, points faibles et financements engagés). Des entretiens groupés ont aussi été menés, notamment dans les villages auprès des autorités locales et des bénéficiaires qui ont été touchés par les interventions du PNUD.
- **Visites sur le terrain** : L'équipe d'évaluation s'est rendue dans les régions du pays où le

PNUD a une forte concentration de projets cruciaux ainsi qu'à Brazzaville afin de constater de visu les éventuels résultats obtenus. L'échantillon de sites retenu comprenait les départements des Plateaux, de la Cuvette et du Sangha situés dans le nord du pays et les départements de Pointe-Noire, de Kouilou, de Niari, de Bouenza et de Lekomou dans le sud-ouest. L'identification des parties prenantes concernées pour les entretiens et les sites à visiter à Brazzaville et dans les provinces de l'intérieur s'est basée sur l'exploitation des documents de programme disponibles et sur les échanges menés avec les gestionnaires de programmes au niveau du PNUD, ainsi qu'avec les partenaires nationaux.

Sur le plan de la sécurité, des précautions ont été prises, et certaines régions n'étaient accessibles que par avion. Compte tenu de la situation sécuritaire dégradée dans le département du Pool, qui est en proie à des conflits violents armés, la mission d'évaluation n'a pas été en mesure de s'y rendre. Par conséquent, l'évaluation s'est appuyée sur les documents disponibles et sur les entretiens menés avec les experts du PNUD, ce qui a constitué la principale et seule limite rencontrée lors de cette évaluation.

Contribution du PNUD par domaine thématique et programmatique : Une analyse portant sur l'efficacité et la qualité de la contribution du PNUD aux résultats de développement au Congo a été réalisée, par le biais des activités de programme du PNUD dans chaque domaine thématique. Une attention particulière a été accordée à l'examen de cette contribution relativement aux principes d'engagement international du PNUD qui sont définis dans le Plan stratégique 2014-2017²⁸ ainsi qu'à sa vision en matière de promotion du genre²⁹. L'EIPP se penchait également

28 Les principes d'engagement du Plan Stratégique 2014-2017 comprennent : le renforcement de la gouvernance ; le développement social et l'inclusion ; la promotion d'un développement équilibré et durable. Il vise à renforcer les capacités des institutions aux niveaux national et local, en plaçant l'accent sur la participation communautaire, pour améliorer la cohésion sociale et un développement humain durable.

29 Mettant à profit le Plan d'action à l'échelle du Système des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-SWAP) : www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/How%20We%20Work/UNSystemCoordination/UN-SWAP-Framework-Dec-2012.pdf

sur le potentiel du PNUD dans le cadre de l'établissement d'un partenariat stratégique avec les membres de la société civile ainsi que sur sa capacité à mobiliser des ressources auprès des autres partenaires. Pour chaque domaine thématique, la théorie du changement (voir annexe 4) a été appliquée afin de comprendre quelle était la stratégie d'intervention envisagée par le Bureau de pays. En ce qui concerne chacun des effets du DPP en cours, les progrès réalisés et la contribution du PNUD ont été examinés, à l'aide de critères d'évaluation prédéfinis et en identifiant les facteurs spécifiques qui ont influencé cette contribution. Pour chaque effet, les contributions à l'avancement de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des femmes ont été analysées.

Le positionnement stratégique du PNUD :

L'analyse du positionnement de l'organisation a été réalisée sur la base de son mandat et de ses besoins reconnus ou émergents, et relativement aux priorités nationales en matière de développement au Congo. Elle s'appuyait sur le DPP courant, qui avait été préparé par l'ancienne équipe du PNUD et que l'équipe actuelle était chargée de mettre en œuvre, et a été menée en accordant une attention particulière aux questions de gouvernance, dont le soutien aux élections. L'analyse a permis de déterminer les défis rencontrés et de comprendre le rôle que joue le PNUD à ce sujet. L'équipe d'évaluation s'est aussi intéressée au positionnement du PNUD dans les zones en conflit, sur la base des rapports d'activités et d'autres documents remis par le Bureau de pays concernant ses interventions dans le département du Pool. En outre, l'équipe a examiné le rôle de médiateur exercé par le PNUD, sa capacité à gérer la collaboration entre les agences du Système des Nations Unies ainsi que son rôle et son appui auprès du gouvernement dans la coordination de l'aide de développement.

Il est important de noter que, malgré la réduction des effectifs du Bureau de pays suite à la restructuration en 2014, la mémoire institutionnelle

est relativement bien conservée étant donné que plusieurs membres de l'équipe actuelle du PNUD au Congo sont présents depuis plus de 10 ans et ont également participé au processus de l'ERAD de 2008.

D'un point de vue plus technique, la qualité de « l'évaluabilité » des programmes a permis d'examiner la contribution du PNUD aux objectifs dans chaque domaine et de comparer les données de référence et les valeurs cibles des indicateurs de résultats des deux DPP. Dans le cas du programme actuel, l'évaluation portait sur les résultats obtenus jusqu'en juin 2017, soit environ 70 pour cent de la durée du programme (3,5 années sur 5). Les progrès réalisés pour chaque résultat du DPP et pour chaque critère ont été mesurés sur la base des informations obtenues lors des entretiens semi-structurés et des revues qualitatives, et selon les données quantitatives, le cas échéant³⁰. Des analyses qualitatives ont également été effectuées afin de rendre compte des progrès obtenus concernant certains objectifs qui ont parfois tardé à se matérialiser. Il s'agit d'appuis fournis par le PNUD sous forme de conseils, d'activités de facilitation et d'orientations afin de développer et de renforcer les institutions ou les politiques publiques, qui prennent du temps pour être mises en places et opérationnelles.

Validation : L'équipe d'évaluation a utilisé le principe de triangulation des informations recueillies, c'est-à-dire qu'elle s'est assurée de leur validité auprès de plusieurs sources et/ou par différentes méthodes avant d'en tirer des conclusions, et ce d'une manière aussi objective et inclusive que possible.

Participation des parties prenantes : Au début du processus d'évaluation, une analyse poussée des parties prenantes a été effectuée afin d'identifier tous les partenaires du PNUD et toutes les parties prenantes avec qui le PNUD ne collabore pas directement, mais qui jouent un rôle clé dans l'obtention des effets des domaines priori-

30 Pour plus d'informations sur le système d'échelle, veuillez consulter le Manuel de l'EIPP, BIE, 2011.

taires. L'évaluation suivait une approche inclusive dans le cadre de l'élaboration et du déroulement de l'évaluation, et pour la validation de ses éléments livrables. Dans ce processus, le Bureau de pays a impliqué les parties prenantes nationales issues du gouvernement et de la société civile, les agences des Nations Unies, les partenaires techniques et financiers et d'autres partenaires.

1.5 ARTICULATION DU RAPPORT

Ce rapport comporte cinq chapitres. Après le résumé analytique et ce premier chapitre d'introduction, le deuxième chapitre analyse la contribution (efficacité) du PNUD aux résultats

de développement et comprend, pour chaque domaine thématique, une application de la théorie du changement envisagée. Le troisième chapitre traite de la qualité de cette contribution (pertinence, efficacité et durabilité). Le quatrième chapitre analyse le positionnement stratégique du PNUD au Congo, et le cinquième chapitre tire les principales conclusions de l'analyse de l'équipe d'évaluation et formule des recommandations. Enfin, le rapport est suivi d'annexes comprenant une vue d'ensemble du pays, le cadre de résultats de programme, une liste des personnes rencontrées, une liste des principaux documents consultés, et la réponse de la Direction à l'évaluation.

Chapitre 2

CONTRIBUTION DU PNUD AUX RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT

Ce chapitre examine la contribution du PNUD aux résultats de développement entre 2009 et mi-2017, dans les domaines de la gouvernance démocratique, de la réduction de la pauvreté, de la réalisation des OMD, de l'environnement, de la prévention des crises, du relèvement ainsi que de la gestion des catastrophes naturelles et des risques. Cette analyse de l'efficacité du PNUD cherche à répondre à la question fondamentale de l'évaluation visant à déterminer la contribution du PNUD aux effets escomptés tels qu'articulés dans ses documents de Programme de pays. Après l'analyse par domaine thématique, suivent une analyse de la contribution des interventions du PNUD dans le cas particulier du département du Pool, et en matière de promotion du genre. Enfin, il nous a semblé indispensable de consacrer une section au contexte spécifique du Congo pour assurer une compréhension globale.

2.1 GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Effets 2009-2013 : Les institutions et les agences nationales assurent la promotion de la démocratie et du respect des droits de l'homme, et la gestion efficace et transparente des ressources publiques en soutien à la consolidation de la paix, à la sécurité et à l'État de droit.

Effets 2014-2108 : Les processus électoraux se dérouleront de manière libre, équitable et transparente.

2.1.1 L'EFFET ESCOMPTÉ ET LA STRATÉGIE DU PNUD

Contexte : La République du Congo a mis fin au régime à parti unique qui prévalait depuis 1963 jusqu'au début des années 1990, grâce à l'instau-

ration du multipartisme et d'un système d'élection du Président de la République au suffrage direct. Les élections présidentielles, locales et législatives de 1992 et des élections législatives anticipées en 1993 ont permis de mettre en place des institutions qui, en raison d'un consensus politique faible et de divisions entre les partis politiques, n'ont toutefois pas été en mesure d'empêcher des guerres civiles en 1993 et 1994, puis de 1997 à 1999.

Ce n'est qu'en 2000 que la paix a été progressivement restaurée. Des mesures en faveur du désarmement et de la réinsertion des ex-miliciens ont été prises, et le gouvernement a adopté un programme post-conflit 2000-2002 pour rebâtir l'économie nationale, qui a bénéficié de l'appui d'institutions internationales, dont le Système des Nations Unies. Les élections législatives et présidentielles, organisées respectivement en 2007 et en 2009, se sont tenues dans un climat apaisé, même si le taux de participation a été très faible. Les partis de l'opposition avaient appelé au boycott, dénonçant le caractère non indépendant de la commission électorale et du mécanisme de distribution des cartes électorales. Selon les ONG, les conditions favorables à une élection démocratique n'étaient pas réunies. D'après le principal courant d'opposition, 90 % de l'électorat du pays ne se serait pas déplacé aux urnes.

Les élections législatives de 2012 se sont elles aussi soldées par un faible taux de participation des électeurs ainsi que par une représentation limitée des femmes au Parlement³¹ et aux conseils départementaux et municipaux ; les résultats ont à nouveau été contestés par les

31 Sur 139 députés élus, seulement 12 étaient des femmes, soit un taux de 8,6 %.

partis politiques de l'opposition, qui ont fait état d'un manque de fiabilité des listes électorales, de l'inefficacité du mécanisme de distribution des cartes d'électeurs et de la mauvaise organisation des bureaux de vote.

Le contexte des dernières élections présidentielles de mars 2016, exacerbé par le référendum constitutionnel³² d'octobre 2015, auquel 72,44 % des électeurs auraient participé et qui aurait obtenu un « oui » à 92,96 % des suffrages exprimés³³, a cependant conduit à une détérioration du climat politique. En effet, ces élections ont été marquées par des tensions et des violences, au cours desquelles plusieurs personnes ont trouvé la mort, et par des contestations de la part des partis de l'opposition. Ces violences, qui se sont déroulées dans les quartiers sud de Brazzaville, se sont également étendues à d'autres, notamment dans le département du Pool. Le Système des Nations Unies a recensé près de 20 000 personnes déplacées ayant fui leurs foyers suite au conflit et qui vivent actuellement dans des conditions de grande précarité.

Les problèmes soulevés par l'organisation des élections et la faible représentation des femmes attestent de la nécessité d'apporter un appui conséquent à l'organisation du processus électoral afin d'en renforcer la légitimité et la représentativité ainsi qu'aux activités de sensibilisation de la population, y compris les groupes vulnérables, en vue d'une mobilisation et d'une participation accrues, notamment pour les femmes.

En réponse à ces défis, le gouvernement a promu, grâce à l'appui du PNUD, l'adoption par les partis politiques d'un code de bonne conduite afin de réguler l'organisation des élections législatives de 2012 et de garantir un climat apaisé dans tout le pays avant, pendant et après le déroulement du scrutin. Un des éléments clés

de sa stratégie consistait à tenir des concertations nationales³⁴ afin que les partis politiques parviennent à un consensus concernant la participation aux élections et qu'ils trouvent la solution aux problèmes qui pourraient en découler. En mai 2017, une mission conjointe entre le gouvernement, des agences des Nations Unies et des organisations humanitaires s'est rendue dans le département du Pool pour procéder à une première évaluation de la situation humanitaire. Sur le plan de la décentralisation, une loi a été examinée et adoptée par le Parlement fixant les attributions et les compétences dévolues aux Conseils départementaux ainsi qu'un budget leur permettant de contribuer au développement de leurs localités respectives.

Stratégie du PNUD : Dans ce contexte, le PNUD a mis en place une stratégie, dont un des axes fondamentaux consiste à appuyer le gouvernement dans le domaine de la gouvernance démocratique.

Au cours de la période de 2009 à 2013, en se basant sur la priorité du gouvernement d'asseoir une gouvernance de qualité, le PNUD a offert son soutien, avec les objectifs suivants :

- Consolider la paix et la sécurité, renforcer les capacités des institutions responsables de l'organisation des élections ainsi que celles de la presse chargée de gérer et de diffuser les informations sur le déroulement et les résultats du processus électoral. L'objectif était de répondre aux demandes du gouvernement tout en harmonisant les interventions du PNUD avec les autres agences du Système des Nations Unies et les autres partenaires de développement.
- En matière de décentralisation, il s'agissait, comme dans le cycle précédent, d'assister les Conseils départementaux dans l'élaboration de leur plan de développement local (PDL)

32 Portant sur une nouvelle Constitution autorisant le Président actuel à se représenter et à briguer trois nouveaux mandats (Source : Le Monde Afrique du 24 mars 2016).

33 Source : Le Monde Afrique du 27 octobre 2015.

34 Concertation des partis et associations politiques de Dolisie (2011), concertation de Sibiti (2013) et celle d'Ouessou (2017).

de manière participative et de former les élus afin qu'ils soient en mesure d'assumer comme il se doit leur rôle de représentants des communautés de base au niveau des institutions représentatives.

- L'intervention du PNUD devait aussi apporter un appui aux institutions de lutte contre la corruption et à celles chargées du contrôle de la gestion des finances publiques et de la réforme de l'État.
- S'agissant des droits de l'homme, la stratégie au cours de la période ciblée devait porter sur le renforcement des capacités des institutions judiciaires et sur l'expansion de l'accès des citoyens et des personnes vulnérables aux services de justice grâce à l'intensification des actions menées par les « cliniques juridiques », des services de conseils fournis par la société civile dans le domaine de la justice.
- Le PNUD se proposait également de renforcer les administrations publiques dans la planification stratégique et la gestion axée sur les résultats (GAR).

Concernant la période de 2014 à 2018, la stratégie du PNUD en matière de gouvernance démocratique a consisté à poursuivre et à prolonger les principales actions réalisées au cours du cycle de programmation précédent pour garantir un cycle électoral apaisé en 2016 et 2017. L'accent a été mis sur la consolidation du processus de décentralisation. Il s'agissait ainsi de renforcer de manière ciblée les institutions politiques et les organisations de la société civile impliquées dans les processus électoraux, de renforcer les capacités du Parlement afin qu'il soit en mesure de jouer son rôle de législateur et de contrôleur de l'action publique, de renforcer les capacités des administrations publiques telles que la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes, d'appuyer 12 Conseils départementaux en vue de les aider à élaborer leur plan de développement local, et de renforcer les capacités des respon-

sables locaux et des communautés dans la mise en œuvre de ces plans.

La théorie du changement en matière de gouvernance démocratique a été appliquée par l'équipe d'évaluation afin de comprendre la logique qui sous-tend les interventions du PNUD. Le graphique 4.1 « Théorie du changement : domaine de la gouvernance démocratique » figurant en annexe illustre l'approche adoptée par le Bureau de pays dans ce domaine thématique en vue d'atteindre les résultats escomptés au cours du Programme 2014-2018.

2.1.2 RÉSULTATS OBTENUS AVEC LE SOUTIEN DU PNUD ET PROGRÈS VERS L'EFFET

Les résultats de l'appui du PNUD aux institutions et aux divers acteurs impliqués dans les processus électoraux ont été significatifs au cours du cycle 2009-2013, mais très modestes au regard des ambitions affichées lors du cycle suivant, et ils n'ont pas été porteurs de changement dans les pratiques de gouvernance.

En effet, le PNUD a été sollicité par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID) pour apporter son assistance dans l'organisation de l'élection présidentielle de juillet 2009, des élections législatives de 2012 et des élections locales de 2013. Contrairement au cycle électoral précédent, celui de 2016 et 2017 a été marqué par une approche de travail différente de la part du MID, en raison notamment des tensions politiques qui ont découlé des contestations des élections de 2016. Les acteurs nationaux ne se sont pas montrés réactifs face aux propositions du Système des Nations Unies (SNU) et étaient peu enclins à accepter quelque soutien que ce soit dans ce domaine. Ceci se reflétait clairement dans leur réponse aux diverses actions portant sur le fond du processus électoral, telles que les demandes du Coordonnateur Résident concernant l'élaboration d'un programme d'appui au gouvernement dans le cadre du système

électoral, ainsi qu'une série de courriers³⁵ que le Secrétaire général des Nations Unies et le PNUD ont envoyés au gouvernement, restés sans suite. Le PNUD a néanmoins organisé un dialogue politique dans ses locaux réunissant les partis politiques et a mené une série d'actions de formation³⁶ destinées aux observateurs d'élections, aux journalistes et aux organisations de la société civile, mais il n'a pas été en mesure de contribuer à améliorer le processus électoral, qui s'est au contraire dégradé, surtout pendant l'année 2016, et qui a donné lieu à des contestations et des violences suite auxquelles plusieurs personnes ont trouvé la mort.

De même, en ce qui concerne l'appui du PNUD aux ministères dans le renforcement des capacités organisationnelles pour améliorer leurs performances et leur rôle de promoteurs et de régulateurs de la démocratie, les résultats n'ont pas permis de progresser vers l'effet escompté ni d'engendrer des changements significatifs.

Au niveau central, l'appui du PNUD a permis à plusieurs ministères, dont ceux de la Justice, du Commerce, du Tourisme, des Affaires foncières et de la Décentralisation, de se doter de plans stratégiques afin de mieux gérer leur politique sectorielle, mais la mise en œuvre de ces plans ne s'est pas encore concrétisée. Cependant, les actions menées par le PNUD ont débouché à la tenue des Assises nationales de la décentralisation en 2017 et à l'adoption de la Stratégie nationale dans ce domaine. Il en va de même pour le Plan national de la réforme de l'État, qui est en

cours de validation et a fait l'objet d'une journée de sensibilisation, grâce à l'appui du PNUD. Le PNUD a également proposé, en collaboration avec d'autres agences telles que le CNUDHD de Yaoundé, l'UNESCO et l'UNOCA, quelques interventions visant le renforcement des capacités des acteurs de promotion des droits de l'Homme et la dispense de formations aux journalistes chargés de couvrir les élections, dont l'impact a été plutôt limité. De même, le PNUD a apporté un appui au gouvernement dans la lutte contre la radicalisation des jeunes, en formant plus de 500 jeunes à des métiers et à l'entrepreneuriat, avec un accompagnement à leur insertion, en créant une radio des jeunes destinée à éduquer les populations jeunes aux valeurs démocratiques et de citoyenneté et en mettant en réseau 3 000 jeunes leaders des valeurs républicaines et de soutien à la démocratie.

Par ailleurs, le PNUD, dans le cadre de ses attributions³⁷, a renforcé les compétences des différents ministères pour le Suivi et l'Évaluation, notamment en matière de gestion axée sur les résultats.

Le PNUD a renforcé les capacités des membres des Conseils départementaux en les sensibilisant sur l'importance de disposer d'un outil de gestion stratégique et en leur dispensant une formation, mais les résultats atteints sont en deçà des objectifs fixés, car seuls deux Plans de développement local (PDL), celui du Pool et celui des Plateaux, sur les douze attendus, ont été préparés et validés.

35 Il s'agit des lettres suivantes : 1) la lettre du Secrétaire général des Nations Unies datée de 14 avril 2016, stipulant la nécessité de promouvoir un dialogue politique pour surmonter les incidents survenus après les élections de 2016. Cette lettre n'a eu aucune suite ; 2) la lettre du Coordonnateur Résident datée du 9 septembre 2014 au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation soulignant la perspective d'élaboration d'un nouveau cadre de coopération plus holistique qui intègre à la fois l'accompagnement du prochain cycle électoral, l'appui à la décentralisation et le renforcement des capacités des acteurs. Le ministère concerné n'a pas répondu à cette lettre, ni pour approuver l'initiative ni pour la rejeter ; 3) la lettre du Coordonnateur Résident datée du 13 février 2017 au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, proposant de solliciter une mission d'évaluation du Département des Affaires Électorales des Nations Unies qui pourrait déboucher sur un programme de renforcement des acquis du système électoral.

36 Formation de 200 observateurs membres de la société civile aux techniques d'observation de scrutins, de 24 moniteurs des médias relevant de la presse écrite et audiovisuelle, de 52 journalistes et de 2 ONG. 100 femmes candidates et 5 jeunes ont été formés aux techniques de candidature aux élections. (Source : revue à mi-parcours du PNUAD 2014-2018).

37 En vertu des cinq principes standards de programmation des Nations Unies (droits humains, genre, GAR, durabilité environnementale, renforcement des capacités).

Les entretiens avec les bénéficiaires à Brazzaville et dans les départements ont révélé que, lors de l'exercice d'élaboration des PDL, les autorités décentralisées ont pris davantage conscience de l'importance de disposer d'un outil de pilotage stratégique sous la forme d'un plan pluriannuel. Ces institutions, qui sont chargées de promouvoir le développement local, n'avaient pas fondé leur fonctionnement sur une stratégie précise ni sur aucun plan de développement avant l'intervention du PNUD. L'approche participative adoptée pour la formulation de ces plans³⁸ et les consultations menées comme il se doit auprès des communautés dans les districts ont permis de prendre en compte les besoins de ces communautés. C'est sur la base de ces besoins que les projets contenus dans les PDL ont été retenus. Enfin, les membres des Conseils départementaux ont bien apprécié les activités de formation dont ils ont bénéficié. Cependant, les Conseils n'ont pas encore eu recours aux modules de formation pourtant disponibles visant à former d'autres membres et pérenniser ainsi les acquis.

L'objectif quantitatif fixé par le PAPP de 2014-2018, qui consistait à appuyer l'élaboration de 12 plans de développement, n'a pas été atteint compte tenu des moyens financiers et humains limités des départements concernés. À la date de l'évaluation, seuls 4 plans avaient été préparés et 2 validés, soit un taux d'exécution de 33,3 % pour l'élaboration et de 16,6 % pour la validation. Cet objectif, outre le fait qu'il est démesurément ambitieux, ne correspondait pas à la mission du PNUD. En effet, sa mission consistait à mener des actions pilotes à caractère démonstratif et pédagogique afin de permettre à la partie nationale de faire son apprentissage dans un premier temps, puis de dupliquer le projet dans un deuxième temps. Ainsi, le PNUD devait laisser les institutions nationales réaliser leurs propres plans

de développement en se basant sur l'expérience pilote réussie. C'est en adoptant cette approche que le PNUD aurait pu contribuer non seulement à aider la partie nationale à agir comme il se doit, mais surtout à ce qu'elle s'approprie les bonnes initiatives et mène elle-même ces actions en s'inspirant des expériences pilotes réussies et en tirant des enseignements de celles qui se sont soldées par un échec.

2.2 RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET RÉALISATION DES OMD

Effets 2009-2013 : en 2013, les populations ont un accès équitable à des services sociaux de qualité dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement, de la protection sociale, et du VIH/sida, et les utilisent.

Effets 2014-2018 : d'ici 2018, les populations les plus vulnérables utiliseront des services sociaux de base de qualité (éducation, santé, sécurité alimentaire, eau et assainissement), y compris des services financiers adaptés.

2.2.1 EFFETS ESCOMPTÉS ET STRATÉGIE DU PNUD

Contexte : Sur le plan de la réduction des inégalités, le Congo doit relever plusieurs défis. En effet, malgré les performances économiques de 2003 à 2010, les indicateurs de développement humain sont encore en deçà de ceux des pays ayant le même niveau de revenu national par habitant. De manière générale, il existe d'importantes différences, tant entre les zones urbaines et les zones rurales³⁹ qu'au sein des populations.

- En matière d'accès aux soins de santé, on constate une stagnation des progrès, qui résulte entre autres de l'insuffisance de la gouvernance sanitaire, de la faiblesse des structures de santé, principalement dans les localités rurales, de l'insuffisance de ressources

38 À l'inverse, l'approche qui est souvent utilisée par le pouvoir central est descendante, car les consultations avec les départements ne sont pas menées et les besoins exprimés sont ceux des ministères qui sont basés à Brazzaville. La formulation du PND traduit bien cette approche. Ce plan s'articule autour de projets par ministère, et les critères de répartition des projets ne font aucune référence aux départements.

39 Selon l'enquête congolaise menée auprès des ménages en 2011, la proportion de personnes vivant dans la pauvreté est plus élevée dans les zones rurales que dans les zones urbaines (75,6 % contre 32,3 %).

humaines, de l'absence du suivi et d'évaluation et des limites des plateaux techniques.

- En ce qui concerne l'accès à l'éducation, bien que le Congo soit l'un des pays où le taux de scolarisation est l'un des plus élevés dans la sous-région, on observe des problèmes de qualité dans l'éducation, de correspondance entre la formation et l'emploi (les formations majoritairement dispensées ne permettent pas d'accéder aux emplois offerts par les entreprises), de disparités entre les localités et d'inégalités vis-à-vis des populations autochtones (Bambenga, Babongo)⁴⁰.
- Dans le domaine de la sécurité alimentaire, le Congo n'assure son autosuffisance que dans la production de manioc et de bananes, mais pour tous les autres produits, le pays est tributaire des importations.
- En matière d'inégalités entre les sexes, bien que les lois prescrivent l'égalité entre les hommes et les femmes, il n'en demeure pas moins que la situation de la femme reste caractérisée par des discriminations notoires au plan légal qui sont renforcées par l'environnement culturel (lévirat, rites de veuvage, successions, harcèlement sexuel, grossesses et mariages précoces, etc.).
- Pour ce qui est du secteur de l'eau et l'assainissement, on constate que les communautés rurales ont un accès limité à l'eau potable (40 % contre 96 % en milieu urbain)⁴¹, à l'électricité (10 % contre 61 % en milieu urbain) et à un système d'assainissement sain (0,9 % contre 33,9 % en milieu urbain)⁴².
- Enfin, en matière d'accès aux services financiers, on constate que les établissements de

microfinance sont majoritairement installés dans les zones urbaines et semi-rurales, et les populations des localités rurales recourent principalement à la tontine et à la thésaurisation, ce qui limite leur capacité à financer des activités à rendement élevé.

Le Congo n'est pas parvenu à atteindre la majorité des cibles des OMD. Le taux de pauvreté reste élevé à 46,5 %⁴³ et le taux de mortalité juvénile dépassait 68 ‰ en 2011 ; seules les cibles de l'OMD 2 (donner à tous les enfants les moyens d'achever le cycle primaire), de l'OMD 3 (éliminer les disparités entre les filles et garçons dans le primaire et le secondaire), de l'OMD 5 (réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle) et de l'OMD 6 (stopper la progression du VIH/sida et des autres maladies) ont été atteintes.

En réponse à tous ces défis, le gouvernement congolais a élaboré différentes stratégies et politiques contenues dans le DSRP 2008-2011 et le PND 2012-2016. Ce dernier visait l'accélération de la modernisation de la société et l'industrialisation du pays, l'accélération de la croissance et une meilleure distribution de ses bénéfices, ainsi que le développement du secteur social. Les deux documents présentaient des objectifs alignés sur les OMD.

Stratégie du PNUD : Au cours du premier cycle de programmation (2009-2013), la contribution du PNUD se proposait de renforcer, sur le plan stratégique, les capacités d'élaboration des politiques, des stratégies⁴⁴, et des indicateurs de référence du développement humain, et de promouvoir, au niveau local, les activités génératrices

40 65 % des adolescents autochtones âgés de 12 à 15 ans ne sont pas scolarisés, contre 39 % pour la population générale (RNDH 2015).

41 Source : statistiques de la Banque mondiale 2015.

42 Enquête congolaise auprès des ménages 2011.

43 Enquête congolaise auprès des ménages 2011.

44 Encouragement de l'auto-emploi par la mise en place d'un cadre institutionnel et réglementaire performant pour la promotion de la microfinance afin d'aider les populations à faibles revenus à se lancer dans des activités génératrices de revenus, la promotion des petites et moyennes entreprises et industries (PME et PMI) et des très petites entreprises (TPE), la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi.

de revenus dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage. Le PNUD avait également pour objectif d'appuyer la création de quatre Villages du Millénaire⁴⁵.

Au cours du deuxième cycle de programmation (2014-2018), les interventions du PNUD devaient s'inscrire dans la poursuite des stratégies et interventions du cycle précédent après intégration des recommandations de l'évaluation menée en 2008. Ces interventions visaient le renforcement des capacités au niveau central pour harmoniser les actions et les projets gouvernementaux avec les OMD. Ainsi, le PNUD devait continuer à appuyer le gouvernement, particulièrement les services de statistiques, en vue de produire des données désagrégées sur les OMD nécessaires au processus de planification. Sur le plan du développement communautaire et local, le PNUD devait mener des activités de plaidoyer en faveur de l'accélération de la réalisation des OMD en milieu rural, de la promotion d'un environnement favorable aux droits des personnes vivant avec le VIH/sida, des populations autochtones et des femmes, et de l'accès des jeunes et des femmes à des emplois décents. Le résultat du plaidoyer – à savoir, l'implication (relative) de l'État, des autres agences du Système des Nations Unies et des entreprises du secteur pétrolier – devait permettre d'assister les communautés locales des villages cibles⁴⁶ dans le renforcement de leurs capacités de production et de diversifier leurs sources de revenus. Les élevages porcins et ovins, l'aviculture, les plantations de manioc et la pisciculture devaient être introduits et développés dans des localités où ces activités étaient jusque-là insignifiantes.

La théorie du changement reformulée par l'équipe d'évaluation et sous-tendant l'approche du PNUD en matière d'atteinte des OMD et de réduction des inégalités est présentée en annexe 4 (graphique 4.2 : Théorie du changement : domaine de l'atteinte des OMD et de la réduction des inégalités).

2.2.2 RÉSULTATS OBTENUS AVEC LE SOUTIEN DU PNUD ET PROGRÈS VERS L'EFFET

Au cours de la période sous revue (2009-2017), le PNUD a contribué au renforcement des capacités institutionnelles aux niveaux central (ministère), départemental et communautaire. Son appui a permis d'améliorer de manière substantielle l'accès des populations des zones cibles aux services sociaux de base. En ce qui concerne le développement de l'économie locale, on ne constate pas de changement notable.

Le PNUD a contribué à l'élaboration par le gouvernement des outils de planification, de programmation, et de suivi et évaluation des politiques et programmes nationaux de développement et des OMD. Ainsi, le gouvernement a adopté un nouveau cadre de planification stratégique, qui intègre une vision prospective ainsi qu'un cadre de planification budgétaire. Plusieurs documents de politique, stratégies et de plans d'action ont été élaborés. Il s'agit notamment du Plan National de Développement (PND) 2012-2016, des Rapports nationaux sur le développement humain (RNDH), du Rapport national des progrès vers l'atteinte des OMD, de la politique nationale du développement du commerce intérieur, du document de la politique nationale foncière, et de la stratégie nationale du tourisme. Autant de documents qui rationalisent les interventions de l'État. Les efforts déployés par le PNUD ont permis d'harmoniser les activités à court, moyen et très long terme dans le processus de planification, en se focalisant sur la réduction de la pauvreté. En ce qui concerne l'atteinte des OMD, on constate que l'effet de l'un des éléments du programme 2014-2018 n'a pas été atteint, mais on note que le PNUD a contribué à la mise en place du processus de production de données statistiques, qui devait aboutir à un système statistique opérationnel capable de produire des données désagrégées pour les OMD.

Au cours des deux cycles de programmation, le PNUD a contribué à améliorer l'accès des

45 Etoro, Obaba, Tandou Bizenzé/Tandou Mboma.

46 Madingo Kayes, Tandou Bizenzé/Tandou Mboma et Tchamba Nzassi, Etoro et Obaba.

populations à des services sociaux de base de qualité et à leur utilisation dans les villages cibles, avec toutefois un faible effet multiplicateur et une faible probabilité de pérennisation.

En effet, il était prévu de créer 15 Villages du Millénaire supplémentaires. À ce jour, seuls les 4 villages qui ont été aménagés et équipés au cours du cycle précédent sont opérationnels, sans pour autant garantir la durabilité de ces actions. Ces villages ont été dotés d'équipements sur la base de partenariats que le PNUD a conclus avec l'État, la société civile (Fondation Génération Avenir) et TOTAL. Deux ONG – Médecins d'Afrique et Eau et Assainissement d'Afrique – ont appuyé les Villages du Millénaire dans leurs domaines de compétences respectifs.

Le projet a permis de construire et d'équiper des centres de santé intégrés (CSI) à Obaba et à Bisenzé/Tandou Mboma, qui sont toujours opérationnels, bien que la structure du bâtiment du CSI de Tandou Bisenzé présenterait des malfections⁴⁷. Des agents de santé sont présents (3 au CSI de Tandou Bisenzé/Tandou Mboma). Le projet a permis de construire une école de qualité⁴⁸ à Etoro, que fréquentent les enfants des localités cibles. Du personnel enseignant est présent, mais en nombre insuffisant (3 enseignants pour 6 classes), et les écoles ne sont pas dotées en livres et autres éléments pédagogiques. Les villages d'Etoro et d'Obaba ont été équipés d'une plateforme multifonctionnelle permettant de moulinier les grains et les tubercules afin de réduire la pénibilité du travail des femmes.

Tous ces équipements et infrastructures de proximité ont permis aux populations d'accéder temporairement à des services sociaux de base concourant à améliorer leurs conditions de vie, notamment en réduisant les décès liés aux maladies hydriques et en allégeant la charge de travail, particulièrement pour les femmes. Cependant, ce projet pilote a rencontré quelques sérieux problèmes, dont le fait que les équipements techniques à Etoro et à

Obaba n'étaient pas durables (panneaux solaires, moulins à fofou, forages, etc.) et que les autorités locales n'étaient pas impliquées (services techniques décentralisés) dans la conception, la préparation et la mise en œuvre des projets, ce qui a freiné la pérennisation des projets par manque d'appropriation. Les activités génératrices de revenus (AGR) étaient concentrées dans une seule zone – les villages d'Etoro et Obaba – et n'ont pas été accompagnées de structures de financement qui auraient pu stimuler la croissance économique à l'échelle locale en reliant la production et le microcrédit. L'application des cadres de gestion du projet a été difficile à Tandou Bisenzé, et aucune réunion du Comité de gestion et de développement communautaire (CGDC) ne s'est tenue récemment. Le Comité de Santé (COSA) ne fonctionne pas, soit par manque de leadership (Tandou Bisenzé) soit du fait de la démobilisation des villageois. Les cadres de gestion mis en place ne sont pas opérationnels : d'une part, les bénéficiaires ne disposent pas des compétences techniques nécessaires pour prendre en charge le fonctionnement des structures installées dans la circonscription et, d'autre part, les administrations techniques qui devraient apporter un appui aux populations se désintéressent des structures mises en place (CSI, adduction d'eau potable), arguant qu'elles ne font pas partie de leur portefeuille. Le principal problème est la non-prise en compte des structures des « Villages du Millénaire » par l'administration. À Etoro et à Obaba, les CGDC ne fonctionnent plus depuis plusieurs années.

S'agissant des AGR mises en place par des groupements de producteurs agricoles, la mission d'évaluation a fait le constat à Etoro et Obaba que ces initiatives encouragées par le PNUD avaient initialement mobilisé un grand nombre de paysans, hommes et femmes. Dans chaque village, plus d'une cinquantaine de personnes ont contribué aux organisations de producteurs et ont réussi à cultiver de grandes superficies de terre (par exemple, 9 ha à Obaba). Une grande quantité de produits a été récoltée (manioc, maïs) et écou-

47 Cheikh FAYE, 2013 : Évaluation du projet « Villages du Millénaire au Congo », rapport de synthèse (PNUD).

48 Idem.

lée sur les marchés de Brazzaville. Cependant, les recettes n'ont pas été rétrocédées aux producteurs concernés du fait d'une gestion patriarcale et autoritaire des anciens chefs de village. Cette situation a découragé les producteurs, débouchant sur la dissolution de leurs groupements. Cet échec s'explique entre autres par une absence d'analyse préalable des rapports sociaux dans le village. Un autre facteur négatif était l'éloignement du village d'Obaba et son enclavement relatif, ce qui a engendré des surcoûts en matière de transport.

À la date de l'évaluation, l'accès à l'eau potable dans les villages concernés était assuré grâce à des forages, mais à la moindre panne dans le système, tout s'arrête⁴⁹. En effet, malgré la formation dispensée pour réparer les éventuelles pannes, les populations locales ne se sont pas approprié le projet. Ces dernières sont dans une logique d'assistance et non de maîtrise du projet, et elles attendent du PNUD qu'il assume toutes les tâches. La situation est identique à Etoro, où le système de forage est en panne depuis plusieurs années, ce qui oblige les populations à s'approvisionner dans une rivière dont l'eau est de moins bonne qualité.

En ce qui concerne l'effet multiplicateur du projet « Villages du Millénaire », on constate que l'État, après analyse, a lancé un programme intitulé « Revitalisation du tissu villageois » dans 15 villages. Des études ont été réalisées et la mise en œuvre d'un projet pilote dans le village de Tongo du département de la Lékoumou a été amorcée, les bâtiments d'un collège d'enseignement général y ont été construits et sont prêts à être livrés, et le centre de santé intégré (CSI) est en cours de construction.

Bien que sur le plan de l'élaboration des documents de politique les résultats de la contribution du PNUD soient incontestables, on ne peut pas en dire autant des effets des interventions en matière de développement local. Les infrastructures existent, mais on note une faiblesse

des capacités institutionnelles. Il semble que les contraintes et les dynamiques sociales n'ont pas fait l'objet d'analyses suffisantes. L'observation de l'expérience des projets pilotes des CGDC et des COSA, lors de visites de terrain, indique que les populations ne se sont pas véritablement approprié le projet.

Au cours du deuxième cycle, le PNUD a contribué à promouvoir des opportunités d'emploi en faveur des femmes et des jeunes, par le développement de microentreprises dans les zones cibles, sans que l'on puisse toutefois observer un effet transformateur significatif.

En ce qui concerne les interventions relativement à ce produit, on note deux niveaux de performance de la contribution du PNUD. Grâce à l'appui du PNUD, la politique nationale de développement du commerce intérieur prenant en compte la réduction de la pauvreté a été élaborée, mais elle n'a pas encore été adoptée, à l'instar du document de politique nationale foncière qui tient compte des inégalités entre les zones urbaines et les zones rurales (où l'incidence de la pauvreté est plus forte). La stratégie nationale relative au tourisme et la politique nationale en matière d'emploi ont également été élaborées. Le cadre de régulation de l'emploi des jeunes et des femmes dans les différents secteurs d'activité a été promu.

En revanche, sur le plan du développement de la microfinance, qui est considéré comme une structure financière adaptée aux populations vivant dans la précarité, notamment dans les zones rurales, les résultats atteints ne sont pas satisfaisants. En effet, d'une part, la politique nationale de la microfinance n'est toujours pas adoptée, bien que le PNUD ait apporté une assistance dans la réalisation de l'état des lieux du secteur de la microfinance en 2008⁵⁰ et, d'autre part, les établissements de microfinance restent principalement localisés dans les grands centres et les chefs-lieux de département. Ainsi les instruments

49 À Tandou Bizené par exemple, où, depuis le mois de février, la borne fontaine fonctionne plus ou moins bien.

50 H. Defoundoux-Fila, J. R. Dirat, C. Mayoukou, 2008 : Analyse de l'offre et de la demande de produits et services de microfinance en milieu urbain et rural au Congo (PNUD).

de financement demeurent hors de portée pour les personnes les plus vulnérables (les femmes et les jeunes des zones rurales).

Le PNUD a apporté un soutien probant au processus d'élaboration et d'adoption des lois et règlements protégeant les personnes vivant avec le VIH/sida et des activités de prévention dans les zones cibles.

Le PNUD a fait preuve de capacités de plaidoyer évidentes dans le domaine de la sensibilisation à la protection juridique des personnes infectées et/ou affectées par le VIH/sida. Grâce à l'intervention du PNUD, tous les textes de loi, les décrets et les arrêtés d'application ont été élaborés, donnant ainsi toute sa valeur juridique à la protection des personnes vivant avec le VIH/sida. Il convient de noter que, compte tenu de la spécificité du VIH/sida et de l'existence d'une agence des Nations Unies dédiée à ce domaine (ONUSIDA), le PNUD s'est progressivement désengagé de ce secteur. Par conséquent, l'analyse de l'équipe d'évaluation sur ce sujet n'ira pas plus loin.

2.3 ENVIRONNEMENT, PRÉVENTION DES CRISES, RELÈVEMENT ET GESTION DES CATASTROPHES NATURELLES ET DES RISQUES

Effets 2009-2013 : les capacités nationales de prévention des conflits et la gestion des catastrophes naturelles et des risques sont renforcées ; les capacités de planification et de gestion coordonnées des questions environnementales et des énergies à moindre coût sont renforcées.

Effets 2014-2018 : d'ici 2018, les institutions gouvernementales et la population auront mis en place des mesures durables de politique environnementale intégrant l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation des effets de ces changements ; une attention particulière est portée à la participation active des femmes aux programmes.

2.3.1 EFFETS ESCOMPTÉS ET STRATÉGIE DU PNUD

Contexte : L'économie congolaise est faiblement structurée et peu diversifiée, basée essentiellement sur l'exploitation du pétrole et du bois, qui sont principalement exportés à l'état brut. Les autres richesses du pays sont le cuivre, les diamants et le fer. Malgré un potentiel hydroélectrique estimé à 4000 MW, la capacité électrique installée n'était que de 600 MW⁵¹ en 2013 et, dans les zones rurales et les zones urbaines, elle ne couvrait respectivement que 61 % et 10 % des besoins énergétiques⁵², ce qui explique la forte dépendance des populations au bois-énergie (90 % des besoins des ménages⁵³) et au charbon de bois, qui est produit à partir de meules traditionnelles à faible rendement (10 à 15 %). Quant à l'utilisation de l'énergie solaire, elle reste encore timide dans le pays (72 KW).

Le Congo demeure encore largement tributaire des importations d'aliments pour couvrir 90 % de ses besoins en céréales, 95 % de ses besoins en produits carnés et 50 % de ses besoins en poissons. Seulement 2 % de terres sont valorisées, sur un potentiel de production agricole de 10 000 000 hectares, par des paysans généralement désorganisés, qui utilisent essentiellement des techniques traditionnelles et disposent de peu de moyens financiers. Sur le plan de l'approvisionnement en eau potable, le taux de couverture en 2015 était de 96 % en milieu urbain et de 40 % en milieu rural, mais les équipements de traitement et de distribution sont obsolètes et répondent difficilement aux besoins d'une population en constante augmentation. Environ 70 % de déchets produits sont biodégradables, mais plus de 85 % de la population n'a pas accès à des services adéquats de ramassage des ordures⁵⁴.

Enfin, en matière de changements climatiques, grâce à sa couverture forestière, le Congo enregistre un bilan carbone positif, en faveur du cap-

51 Source : Banque mondiale, « Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilité financière », mai 2015.

52 Source : Banque mondiale, statistiques de 2014.

53 Source : CPAP 2014-2018.

54 Source : Seconde Communication nationale, 2009.

tage de CO₂. En revanche, une élévation des températures moyennes aurait de fortes retombées sur ses ressources en eau (notamment le niveau d'écoulement des fleuves où se trouvent ses centrales hydroélectriques), provoquerait des inondations, générerait des îlots de chaleur, avec la prolifération de moustiques et de vecteurs du paludisme, et menacerait la sécurité alimentaire.

Ainsi, le Congo doit faire face à des problèmes environnementaux importants tels que la dégradation et la destruction des écosystèmes forestiers et marins, la dégradation et l'érosion des sols, les dégâts environnementaux, la faible qualité de vie en milieu urbain, des pressions continues sur les ressources biologiques et des menaces liées aux risques de catastrophes naturelles ou technologiques. De plus, la faiblesse des capacités d'adaptation du pays exacerbe sa vulnérabilité.

En réponse à ces défis, le gouvernement du Congo s'est doté dès les années 90 d'une loi portant protection de l'environnement (loi n° 003/91 du 24 avril 1991), d'un Plan d'action forestier national (1992), d'un Plan national d'action pour l'environnement (1994), d'un Schéma national de développement rural (1997) et d'un Schéma national d'aménagement du territoire (2005). La protection du patrimoine naturel et l'utilisation durable de la diversité biologique sont les objectifs environnementaux stipulés dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) adopté en 2007. Plus récemment, le pays a élaboré son premier Plan National de Développement (PND) – le Document de Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté (DSCERP) pour la période 2012-2016 – qui prône un développement équilibré et durable fondé sur la protection de l'environnement et sur la lutte contre les changements climatiques.

Stratégie du PNUD : C'est dans ce contexte que le PNUD et le gouvernement du Congo ont signé des documents de Programme de pays pour 2009-2013 et 2014-2018, qui constituent le cadre légal d'intervention du PNUD dans le pays.

Au cours de la période de 2009 à 2013, et sur la base des priorités identifiées dans le DSRP, le PNUD a proposé d'appuyer le gouvernement congolais dans les domaines de la prévention des crises et du relèvement, de l'environnement, de l'énergie, de la gestion des catastrophes naturelles et des risques, ainsi qu'en matière d'adaptation aux changements climatiques. Il s'agissait notamment des activités d'appui suivantes :

- Réduire l'insécurité liée à la détention illégale d'armes de guerre en les collectant auprès des anciens combattants et des civils et en les détruisant, d'améliorer les dispositifs réglementaires et juridiques de contrôle de la circulation de telles armes et d'appuyer la réhabilitation et la gestion des armureries.
- Élaborer la stratégie nationale de gestion des catastrophes, la mise à jour du plan de contingence et la mise en place de cellules locales de prévention des catastrophes.
- Faciliter le renforcement des capacités de coordination des acteurs nationaux en matière de prévention afin d'améliorer les dispositifs de préparation aux catastrophes naturelles et autres risques.
- Élaborer un cadre référentiel d'intervention pour la gestion durable de l'environnement, mener d'importantes initiatives de plaidoyer en faveur de la protection de l'environnement et de son intégration dans les politiques sectorielles, et promouvoir des modèles de soutien à l'assainissement en milieu urbain par l'établissement de partenariats entre le secteur privé, les municipalités et la société civile.
- Élaborer une stratégie de développement de l'énergie en milieu rural au moyen de projets pilotes de promotion des sources d'énergies nouvelles et renouvelables.

Au cours de la période de 2014 à 2018, le PNUD souhaitait axer ses interventions sur la promotion d'un développement durable inclusif et résilient en renforçant son appui pour :

- Réformer le cadre politique, juridique et réglementaire à travers la révision du Plan natio-

nal d'action environnementale (PNAE) ;

- Mettre en œuvre des mesures d'afforestation et de conservation de la biodiversité ;
- Promouvoir les énergies renouvelables aux niveaux national et local avec la participation des femmes chefs de famille ;
- Plaider en faveur de plans opérationnels de gestion des déchets dans les trois plus grandes villes du Congo ;
- Renforcer le système d'alerte précoce et la préparation à la gestion des catastrophes par la mobilisation des groupes vulnérables (femmes, jeunes, personnes âgées, personnes handicapées et populations autochtones).

La théorie du changement reformulée qui sous-tend l'approche du PNUD en matière d'environnement et de gestion des catastrophes est également présentée en annexe 4 (graphique 4.3 : Domaine de l'environnement et de la gestion des catastrophes).

2.3.2 RÉSULTATS OBTENUS AVEC LE SOUTIEN DU PNUD ET PROGRÈS VERS L'EFFET

Au cours de la période de 2009 à 2017, le PNUD a contribué à élaborer de nombreux documents de politique, de stratégies et de plans d'action, dotant ainsi le gouvernement congolais d'un cadre référentiel indispensable à la mise en œuvre de ses politiques environnementales. Cependant, peu de résultats concrets ont été atteints à ce jour en raison des délais importants nécessaires à leur validation et des difficultés financières que rencontre le gouvernement congolais depuis 2014 et qui ralentissent, voire suspendent la mise en œuvre des actions identifiées.

On citera la Stratégie nationale de Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (SN-REDD+), dont une première version consacrée aux outils a été validée en décembre 2014 et dont la version définitive a été approuvée en juillet 2016, et ce, grâce à l'appui

du PNUD qui a promu ce programme jusqu'aux plus hauts niveaux en mobilisant la participation du ministre en charge de ce secteur. En outre, le PNUD a démontré les avantages de l'adoption d'une approche décentralisée, avec la mise en place de 3 cellules départementales qui, par la suite, ont bénéficié du soutien de la Banque mondiale jusqu'en décembre 2017, mais dont la pérennisation est compromise faute de ressources supplémentaires. L'expansion de l'approche aux 5 autres départements qui ne sont pas encore couverts reste cependant problématique. La principale option consiste à recourir aux financements du Fonds vert pour le climat, auprès duquel le PNUD est accrédité et auquel le gouvernement congolais vient de soumettre une demande de financement.

Sur le plan de la gestion des ressources naturelles, un autre résultat auquel le PNUD a largement contribué est l'élaboration de la Stratégie nationale de Distribution du Bois transformé sur le marché national, qui a été validée en décembre 2015. On notera également la révision, démarrée en 2013, du Plan National d'Action pour l'Environnement (PNAE), qui remplace la version précédente datant de 1996 et destinée à contribuer à la mise en œuvre de la Loi sur la protection de l'Environnement. Le document du PNAE n'a été adopté qu'en janvier 2017.

La Stratégie de Développement du secteur de l'Artisanat minier et le Plan d'action national qui en découle ont également été préparés avec l'appui du PNUD en 2013 et ont permis au ministre des Mines et de la Géologie de disposer d'un diagnostic approfondi du secteur et de définir des mesures et actions visant à accroître la plus-value que ce dernier apporte à l'économie congolaise. Le projet ainsi conçu visait également à lutter contre la pauvreté par un renforcement des capacités des artisans miniers en les structurant sous forme d'associations ou de coopératives et en leur distribuant du matériel plus performant. La protection de l'environnement devait être assurée en faisant respecter les normes adoptées en la matière et en luttant contre le braconnage des espèces protégées. Cependant, il n'a pas été possible de poursuivre le projet à un rythme soutenu

en raison de contraintes financières rencontrées par le ministère. En outre, les retards (à ce jour) dans la distribution du matériel dus aux complications administratives résultant de l'absence de statut légal de certains groupements ont suscité des frustrations auprès des bénéficiaires.

L'appui du PNUD, démarré en 2009 avec un financement du FEM, a également permis d'élaborer un document de Stratégie sur l'électrification rurale à partir de microcentrales hydrauliques, qui n'a été validé qu'en 2016.

Grâce à l'appui du PNUD au cours de la période sous revue, la République du Congo a été en mesure de satisfaire aux exigences des conventions et d'autres accords internationaux qu'elle a ratifiés.

C'est ainsi que la Seconde Communication Nationale (SNC) du gouvernement congolais a été préparée et soumise au Secrétariat de la CCNUCC en 2009. À ce jour, ce document reste le fondement de la politique du Congo en matière d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques.

L'appui du PNUD a contribué à la mise en œuvre d'un programme centralisé de récupération et de recyclage des substances qui appauvrissent la couche d'ozone telles le CFC 12 et ce, en vertu des engagements pris par le Congo dans le cadre de la Convention de Vienne et du Protocole de Montréal.

Le PNUD a appuyé le ministère de l'Économie forestière, du Développement durable et de l'Environnement dans la préparation d'un rapport de diagnostic qui a été présenté lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (CNUDD) en mars 2012, sur le thème de l'économie verte. Ce rapport a été établi sur

la base d'une série de consultations interministérielles (DG DD, DG Plan, DG Agriculture, DG Mines, DG Industrie, DG Budget, DG Énergie, DG Hydrocarbures, DG Écologie et RN) et avec la société civile (CONADEC, Santé Nature et AESI).

Les activités menées dans le cadre du projet « Stratégie et Plan d'action national du secteur minier artisanal », qui visaient la mise en place d'un cadre de référence national approprié pour une gestion efficace et transparente de l'artisanat minier, notamment dans le cadre de la traçabilité de la commercialisation des substances minérales précieuses, ont permis au Congo de respecter ses engagements internationaux liés au processus de Kimberley⁵⁵.

De même, en matière de protection de la biodiversité, et plus particulièrement la lutte contre le braconnage des éléphants et des rhinocéros, le PNUD a appuyé le Congo afin de décliner au niveau national la stratégie commune africaine de lutte contre l'exploitation illégale et le commerce illicite des produits de la faune et de la flore sauvages d'Afrique, elle-même issue de la Conférence internationale organisée à Brazzaville en avril 2015.

Dans le cadre du projet Tri-national Dja-Odzala-Minkébé (TRIDOM), consacré à la conservation de la biodiversité transfrontalière entre le Cameroun, le Congo et le Gabon, l'appui du PNUD a permis la mise en place d'un protocole d'accord de lutte anti-braconnage transfrontalière entre les trois pays et du protocole d'accord portant sur l'intégration des corridors de migration des grands mammifères dans les plans nationaux d'affectation des terres des États parties.

Le PNUD a contribué à sensibiliser les décideurs sur les grandes thématiques environne-

55 Source : Agence d'Information d'Afrique Centrale (ADIAC) : le processus de Kimberley est une procédure de certification internationale des diamants bruts qui vise à empêcher que les pierres provenant des zones de conflit atteignent les marchés officiels. Le processus impose aux adhérents d'exporter leurs diamants bruts dans des containers scellés et de fournir des certificats authentifiant leur provenance. Il assure la traçabilité de tous les diamants par l'instauration des registres d'achat et d'exportation. Retirée du processus pendant la crise politique de 1997, cette organisation a été réintégrée par le Congo en 2008.

mentales, mais les principes de protection de l'environnement tardent à être appliqués de manière transversale.

En effet, les efforts de sensibilisation ont atteint les plus hauts niveaux de décision, tels que celui de la Présidence de la République, et ont été couronnés par la participation du chef de l'État congolais à la 18^e Conférence des parties (COP) de la CCNUCC à Doha en 2012 et, plus récemment, par l'annonce faite en marge de la COP 22 à Marrakech concernant la création du Fonds bleu pour le Bassin du Congo⁵⁶. Cependant, la Direction générale de l'Environnement souffre d'un manque de moyens humains et matériels et peine à faire respecter les principes de protection environnementale tels que, par exemple, l'obligation d'effectuer des Études d'impact sur l'environnement (EIE) pour tout projet d'infrastructure.

Dans le cadre du Programme Africain d'Adaptation (PAA), les capacités des cadres de cinq ministères en matière d'adaptation ont été renforcées. Des projets de textes législatifs pour l'intégration des questions liées à l'adaptation ont été préparés, mais peu de progrès ont été réalisés dans la révision des législations, à l'exception d'une formulation générale dans le secteur de l'agriculture portant sur la nécessité de prendre en compte l'adaptation. À ce jour, le Congo ne dispose pas encore d'une stratégie d'adaptation.

L'intégration de l'environnement s'est matérialisée en particulier dans le secteur du tourisme, avec la validation en avril 2015 de la Stratégie nationale et du Plan de développement durable du tourisme, cadre référentiel dont la finalité est de doter le pays d'un outil opérationnel lui permettant d'établir les bases du développement durable dans ce secteur considéré comme déterminant pour le processus de diversification de l'économie. L'organisation en juillet 2017 des Premières Assises Nationales sur le Tourisme a marqué le

démarrage effectif de la politique touristique au Congo. Ces assises, organisées avec l'appui des experts de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) qui avait été mobilisée par le PNUD, ont été l'occasion de montrer l'immense potentiel du Congo en matière de tourisme durable. La présence du Secrétaire général de l'OMT a apporté la caution internationale à la création de la « destination Congo ».

Le PNUD a été un catalyseur dans les questions portant sur la satisfaction des besoins énergétiques des populations, mais ces initiatives ne se sont pas encore matérialisées ou ont eu un impact limité.

Environ 17 sites où les populations n'ont pas accès à l'électricité ont été identifiés dans le cadre d'un projet démarré en 2009 visant à construire des microcentrales hydroélectriques, mais en raison de retards dans la mise en œuvre du projet, les études de faisabilité n'ont toujours pas démarré et la recherche de financements pour la mise en œuvre est en cours. Par ailleurs, le nombre de sites a été ramené à 8 suite à la prise en charge des autres sites par le Programme national d'électrification rurale.

Dans un autre domaine, l'association Femme et Énergie a bénéficié d'un appui technique pour un projet de foyers améliorés qui lui a permis d'embaucher 13 personnes et de bâtir 800 foyers destinés à la vente. Ces derniers ont été très demandés notamment lors d'une pénurie de bouteilles de gaz à Brazzaville. Outre le transfert de savoir-faire d'un expert sénégalais à l'association, l'appui a permis de former des artisans ferronniers et des céramistes (handicapés) intervenant comme sous-traitants. En l'absence d'une approche holistique basée sur le principe de la chaîne de valeur, la construction de foyers améliorés est aujourd'hui à l'arrêt par manque de financements, ce qui a suscité une grande déception au

56 Le Fonds bleu promeut la valorisation des plans d'eau à des fins de production de l'hydroélectricité, d'approvisionnement en eau potable des populations, de pratique de l'aquaculture et d'irrigation de l'agriculture, ainsi que de l'assainissement des cours d'eau : www.portail242.info/Congo-signature-de-l-accord-de-creation-du-Fonds-bleu-pour-le-Bassin-du-Congo_a2327.html

sein de l'association et a débouché sur le licenciement du personnel employé pour leur fabrication.

Au cours de ces deux cycles de programmation, le PNUD s'est également fortement impliqué en matière de plaidoyer et de formation sur les questions de suivi et évaluation et de gestion axée sur les résultats (GAR). S'il est indéniable que les capacités individuelles ont été renforcées en la matière, il n'est pas certain que des changements significatifs en termes de comportement et de fonctionnement au niveau de l'administration aient été observés.

Ainsi, l'ensemble des cadres des Directions générales de l'économie forestière, du développement durable, de l'environnement, des mines et de la géologie, des hydrocarbures et du tourisme ont bénéficié d'une formation sur la GAR. On notera un début de mise en pratique lors de l'élaboration des Plans de Travail Annuels (PTA) avec le soutien du PNUD, voire pour certains, dans leur collaboration avec le Comité de Suivi et d'Évaluation des Politiques et Programmes publics, rattaché à la Présidence de la République et créé en vertu du décret n° 2011-17 du 12 février 2011.

2.4 LA CONTRIBUTION DU PNUD DANS LE CAS PARTICULIER DU DÉPARTEMENT DU POOL

Contexte : Le conflit qui a sévi au Congo de 1997 à 1999 a causé d'énormes destructions et des pertes humaines, en particulier dans le département du Pool. Au cours de la période post-conflit, le pays a abordé une phase décisive de son développement après de longues années de crises sociales et politiques. Cependant, la région du Pool est à nouveau secouée par des combats qui opposent les forces de sécurité et les rebelles depuis la réélection contestée du Président de la République en mars 2016. Selon différentes sources, entre 10 000 et 30 000 personnes déplacées vivaient dans une grande précarité caractérisée par une insécurité totale et seraient victimes d'exactions.

Stratégie du PNUD : Depuis 2005, le PNUD et les agences des Nations Unies apportent un

soutien pratique continu aux efforts du gouvernement, par le biais de projets divers, notamment sur la question de la réintégration des groupes résiduels d'anciens combattants, évalués à 5 000 hommes et femmes dans ce département. En dépit de ces efforts, il a été constaté que la plupart des anciens combattants attendaient la prise en charge de leur réintégration et pouvaient représenter une sérieuse menace à la sécurité des communautés si aucune action n'était engagée pour favoriser leur autopromotion durable.

C'est pour mieux comprendre la nature de cette problématique et pour identifier les actions appropriées que des missions du BCPR et du Human Security Trust Fund (HSTF) ont été menées au Congo en 2009. Suite à ces missions, le département du Pool est devenu l'une des zones prioritaires des interventions du Système des Nations Unies, dont le PNUD assurait la coordination. Ce dernier se proposait d'adopter une approche holistique couvrant les communautés d'accueil et les divers groupes vulnérables, qui serait intégrée dans le processus de décentralisation alors en cours dans le pays afin d'appuyer la mise en place d'administrations décentralisées locales.

Sur la base d'une enquête sur les caractéristiques sociodémographiques et économiques du Pool et des 5 districts sélectionnés, ainsi que d'une analyse des besoins en matière d'activités de réintégration et selon les capacités des groupes cibles et la disponibilité des compétences et des opportunités économiques à l'échelle locale, un certain nombre d'interventions conjointes ont été identifiées et mises en œuvre :

- Un programme de sécurité et d'action humanitaire estimé à plus de 4 millions de dollars US, à caractère multidimensionnel et multi-sectoriel, a été mis en œuvre de 2012 à 2014 dans les localités de Mindouli, Kindamba, Mayama, Boko et Kinkala. Les agences d'exécution concernées étaient le PNUD, la FAO, l'OMS, l'UNICEF et le FNUAP. Les objectifs poursuivis étaient les suivants : (i) soutenir les activités génératrices de revenus en ciblant les bénéficiaires membres de

coopératives de producteurs ; (ii) améliorer l'accès à l'eau potable et aux services de santé dans les 5 communautés à travers la fourniture d'eau potable, d'équipements sanitaires et de formations des bénéficiaires ; (iii) améliorer l'environnement scolaire des élèves et renforcer les capacités des districts scolaires ; (iv) développer l'instruction civique sur les initiatives de paix à travers l'organisation de camps de vacances et d'activités sportives et culturelles ; (v) contribuer à une meilleure protection des femmes et des jeunes filles contre les actes de violence sexuelle.

- En matière de réintégration des groupes à risque affectés par les conflits armés, il s'agissait pour le PNUD, en partenariat avec le FIDA, de promouvoir le développement communautaire et de revitaliser l'économie locale au profit de milliers d'anciens combattants abandonnés à leur sort et pouvant de ce fait constituer une menace pour la paix et le développement communautaire.

2.4.1 RÉSULTATS OBTENUS AVEC LE SOUTIEN DU PNUD ET PROGRÈS VERS L'EFFET

Sécurité et action humanitaire : L'un des défis auxquels a été confronté le programme était d'internaliser les concepts de la sécurité humaine dans les institutions publiques locales et dans les communautés, dans un contexte où les localités ciblées ont connu pendant une période relativement longue, de 1997 jusqu'au début des années 2000, des conflits armés et de nombreuses violences dont les séquelles et traumatismes ont été profonds. À cette fin, un programme de radio

communautaire a été considéré comme un moyen pertinent qui a permis d'ancrer les notions de paix et de sécurité humaine.

Un certain nombre d'activités menées par le programme ciblaient les jeunes et la protection des femmes et des jeunes filles contre la violence⁵⁷, bien que ces résultats aient été en deçà des objectifs poursuivis⁵⁸. Une des raisons qui expliquent cette faible performance est la dégradation de la situation sécuritaire dans le département du Pool depuis 2016. Cette dégradation a remis en cause les acquis obtenus puisque plusieurs milliers de personnes ont fui leur village et vivent aujourd'hui dans une grande précarité.

Le programme a néanmoins contribué à renforcer les capacités des structures communautaires existantes ou à en créer de nouvelles, à développer des moyens de subsistance pour leurs membres et à les aider à accéder à des microcrédits⁵⁹. Des partenariats ont été établis avec d'autres agences du Système des Nations Unies, dont le FNUAP, sur les questions de genre⁶⁰.

Le problème de l'appropriation a été la principale contrainte rencontrée. En effet, la plupart des bénéficiaires préféraient l'approche humanitaire d'urgence qui tendait à les déresponsabiliser et à les maintenir dans une situation d'éternels assistés. Un autre problème était lié à l'insuffisance des pistes et dessertes agricoles pour l'écoulement des produits, ce qui a limité l'impact des projets dans le secteur agricole. Par ailleurs, les services déconcentrés et décentralisés de l'État semblaient peu impliqués et, de ce fait, ils n'ont pas assuré le suivi attendu.

57 1 674 élèves fréquentant 9 écoles dans 3 communautés ont reçu un appui sous forme de kits scolaires ; 120 jeunes ont participé à un camp de vacances ; 3 505 personnes ont participé à des activités de sensibilisation et de prise de conscience sur les violences à l'encontre des femmes et des jeunes filles.

58 Le programme envisageait d'appuyer 4 000 bénéficiaires d'AGR en les formant dans les domaines de l'agroforesterie, de l'élevage et de la pêche ; 70 000 personnes issues des communautés ciblées devaient avoir accès à l'eau potable et à des services de santé de base, et les conditions de scolarité de 4 500 élèves devaient être améliorées.

59 17 coopératives et organisations communautaires et 12 ateliers en menuiserie/ébénisterie ont été appuyés ou nouvellement créés ; 730 heures de formation ont été dispensées dans les filières du maraîchage, de la pisciculture, de l'élevage porcin et avicole et de l'agriculture biologique, ainsi que sur le respect des normes environnementales ; 4 723 m² d'étangs ont été aménagés et 11 étangs ont été réhabilités ; des réseaux communautaires de microcrédits ont été mis en place.

60 10 000 femmes et jeunes associés aux conflits et qui en subissent les incidences ont été ciblés dans 7 départements.

En matière de décentralisation, le PNUD s'est beaucoup investi. Son appui a connu un relatif succès et est allé jusqu'à son terme dans le département du Pool, contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des autres départements. En effet, non seulement des diagnostics participatifs ont été effectués dans les 5 districts du Pool, mais le plan de développement départemental (PDD) a été élaboré et validé pour ensuite servir de base à la formulation et la mise en œuvre d'un certain nombre de projets. Ainsi, le projet d'appui communautaire aux groupes sociaux à risque affectés par les conflits, exécuté conjointement par le PNUD et le FIDA, est issu du PDD.

Depuis 2016, toutes les interventions à caractère humanitaire ont été suspendues dans le département du Pool. Suite à une requête du gouvernement congolais auprès des Nations Unies en juin 2017 visant à venir en aide aux populations déplacées de la région du Pool, une mission a été lancée sous la supervision du PNUD pour évaluer la situation humanitaire et l'état des besoins.

2.5 LA CONTRIBUTION DU PNUD À LA PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS LIÉES AU GENRE

Contexte : Au Congo les femmes représentent 70 % de la population active agricole. Elles assurent 60 à 80 % de la production vivrière et 100 % de la transformation artisanale des produits agricoles. En dépit des avancées significatives enregistrées ces dernières années en matière d'accès aux postes de décisions, force est de constater que les femmes demeurent sous-représentées dans les trois pôles du pouvoir – à savoir l'exécutif⁶¹, le législatif⁶² et le judiciaire. Le Congo figure parmi les derniers pays en matière de représentation des femmes aux postes de décision et dans les instances électives (172^e sur 193). En outre, les récentes études réalisées révèlent

une féminisation de la pauvreté, du fait d'un faible pouvoir économique, et d'une vulnérabilité au VIH/sida, aux infections sexuellement transmissibles et à bien d'autres maladies.

Un des principaux défis du pays est l'emploi des jeunes de moins de 20 ans, qui représentent plus de la moitié de la population du Congo. Le taux de chômage des jeunes (selon la définition de l'OIT) est de 25 % contre 16 % pour l'ensemble de la population active. Ce taux dépasse les 42 %, soit trois fois plus que celui des chômeurs de 30 à 49 ans et 4,6 fois plus que celui des plus de 50 ans⁶³. Deux causes essentielles expliquent ce phénomène : 1) la perte de la souveraineté de l'État dans l'éducation et l'insertion professionnelle des jeunes : les mesures d'austérité des Programmes d'ajustement structurel des années 80 à 90 (limitation des embauches dans la fonction publique, réduction des effectifs et privatisation des entreprises d'État et d'autres), ont poussé l'État à se désengager progressivement de ses missions d'éducation et d'insertion de la jeunesse sur le marché du travail et 2) le décalage entre les besoins du marché du travail et l'offre de formations.

Pour relever ces différents défis, le ministère de la Promotion de la femme et de l'intégration de la femme au développement s'est engagé, depuis 2002, à mettre en place un cadre stratégique d'orientation des actions nationales visant la promotion de l'égalité et l'équité entre les hommes et les femmes. Cet engagement traduit également la volonté du gouvernement d'harmoniser la vision nationale avec les engagements pris aux niveaux sous-régional, régional et mondial. En 2010, le gouvernement congolais a également élaboré une Politique nationale pour l'emploi (PNE) afin d'améliorer l'employabilité de la population en âge de travailler. Cette politique a été validée techniquement lors d'un atelier organisé en 2012.

61 Depuis 1957, seules 18 femmes ont été ministres, sur un total de 340. (<http://fr.allafrica.com/stories/201511070277.html>)

62 Suite aux élections de juillet 2012, l'Assemblée nationale compte 7,4 % de femmes élues, soit 10 femmes pour 136 sièges, et le Sénat en compte 19,4 %. (<http://www.ipu.org/wmnf/classif.htm>)

63 Source : Agence d'Information d'Afrique Centrale (ADIAC) : « Emploi des jeunes ou le défi du chômage de masse au Congo », 15 juillet 2015.

Stratégie du PNUD : Au cours de la période de 2009 à 2017, le PNUD s'est engagé à intégrer les questions liées au genre de manière transversale dans tous les secteurs économiques du Congo, dans toutes ses interventions et, depuis 2015, au sein du Bureau de pays. Plus particulièrement, l'intégration du genre devait se faire au niveau des cadres référentiels et des politiques sectorielles, notamment celle liée à la gestion durable de l'environnement. En effet, cette dernière se proposait de réaliser des études et des publications relatives à la sexospécificité, de promouvoir des activités génératrices de revenus (AGR) et la création de microentreprises locales afin d'améliorer le revenu et l'autonomie des femmes et des jeunes, et d'appuyer le développement de la microfinance. Des interventions devaient également être menées afin d'accroître la participation des femmes et des jeunes à la sphère politique et par la création ou le renforcement de structures communautaires qui leur permettraient d'exprimer leurs opinions et de participer à la prise de décisions dans les villages. Enfin, le PNUD s'était proposé d'appuyer la réduction de la vulnérabilité face au VIH/sida, dont celle des femmes et des filles, à travers des centres de prévention départementaux pour assurer leur formation, leur sensibilisation et leur prise en charge juridique et économique.

2.5.1 RÉSULTATS OBTENUS AVEC LE SOUTIEN DU PNUD ET PROGRÈS VERS L'EFFET

Les résultats les plus probants ont été observés dans la participation accrue des femmes candidates aux élections législatives de 2012 suite à une campagne de sensibilisation et d'éducation civique (8 conférences portant sur la démocratie et la citoyenneté) organisée sur tout le territoire et s'adressant aux femmes, aux jeunes, aux personnes vivant avec un handicap et aux peuples autochtones, qui ont également bénéficié d'une formation au leadership, avec le soutien du PNUD.

En outre, l'amendement dans la loi électorale de 2014 a permis d'augmenter le pourcentage de représentation des femmes dans les candidatures des partis politiques aux élections, passant de 15 à 30 %, et d'intégrer pour la première

fois la parité dans la Constitution. Suite à la révision de 2015, l'Article 17 stipule que « la loi garantit la parité et assure la promotion ainsi que la représentativité de la femme à toutes les fonctions politiques, électives et administratives ». Toutes ces avancées en attendant l'adoption de la loi sur la parité ont été réalisées grâce aux activités continues de plaidoyer menées par le PNUD.

Un autre résultat probant a été la mise en place en 2015 du Corps des Jeunes Volontaires du Congo, qui vise l'enrôlement de 1000 jeunes enseignants volontaires dans les différents districts du pays afin d'améliorer l'accès à l'éducation. Le PNUD, le FNUAP, le programme VNU et France Volontaire apportent leur appui technique en termes de formation, d'orientation stratégique et de gestion du programme. Afin de garantir la durabilité de cette initiative, un fonds fiduciaire de 3,5 millions de dollars US a été créé, dont les ressources proviennent essentiellement du gouvernement congolais, mais aussi d'autres partenaires.

Sur le plan institutionnel, l'appui du PNUD a permis de réviser et de mettre à jour en 2016 la Politique Nationale Genre, assortie d'un plan d'action pour 2017 à 2021. Cependant, ce plan peine à être mis en œuvre suite aux contraintes budgétaires qui pèsent sur le gouvernement congolais. En outre, l'institution en charge de la promotion de la femme et de l'intégration de la femme dans le développement a bénéficié, jusqu'en 2014, d'un apport considérable sous la forme de conseils et d'un soutien quasiment quotidien de la part du point focal Genre du Bureau de pays. Plus récemment, le PNUD a appuyé le ministère dans la dispense d'une formation à 150 femmes candidates aux élections législatives et locales de juillet 2017.

Le PNUD a également contribué à la prise en compte des questions liées à l'emploi des jeunes dans le DSCERP. Il a appuyé la révision de la politique nationale de l'emploi en préconisant des programmes spécifiques tels que des travaux d'intérêt public pour les jeunes, l'auto-emploi et la création de microentreprises, le développement des emplois ruraux ainsi que l'orientation professionnelle en milieu scolaire. En termes

de résultats liés à l'appui du PNUD, près de 2 192 emplois ont été créés entre 2012 et 2017 en faveur des jeunes, dont 1 300 ont bénéficié à 350 filles en situation de précarité qui sont devenues entrepreneures. Les deux ministères, l'un en charge de la promotion de la femme et l'autre de l'éducation civique et de la jeunesse, ont en outre bénéficié d'un renforcement de leurs capacités en matière de planification stratégique et de gestion axée sur les résultats (GAR).

Toutefois, moins d'avancées ont été observées en ce qui concerne l'intégration de la dimension du genre au niveau sectoriel, car bien que les différents ministères disposent tous, dans l'ensemble, de points focaux Genre formés par le PNUD, la dimension du genre n'est pas encore systématiquement prise en compte, sauf parfois dans le cadre d'interventions de terrain qui comprennent des volets d'information et de sensibilisation sur le genre et des AGR. En effet, on notera que l'un des points forts de la politique nationale de décentralisation, dont l'élaboration s'est faite en 2017 avec l'appui du PNUD, est la prise en compte du genre dans les actions de développement local. En revanche, aucun ministère – et peu de projets mis en œuvre à ce jour – ne dispose encore de budgets sensibles au genre, et les statistiques figurant dans les rapports ne sont pas systématiquement désagrégées par sexe.

Sur le terrain et sur les sites dans lesquels la mission d'évaluation s'est rendue, certaines des interventions mises en œuvre ont atteint leurs objectifs, mais seulement temporairement, puisque les bénéfices obtenus n'ont pas duré. C'est le cas des projets appuyés par le PNUD qui étaient destinés à améliorer les conditions de vie des femmes, à réduire la pénibilité des tâches ménagères, et à diminuer leur vulnérabilité face au VIH/sida. En effet, des équipements tels que des groupes électrogènes, des moulins à fougou et des pétrisseurs ont été distribués aux femmes d'Etoro et d'Obaba, mais ces équipements sont actuellement hors service. En outre, les installations électriques à Tandou Bizenzé et Tandou Mboma ne fonctionnent pas de manière optimale. De leur côté, les comités de santé n'ont pas réussi

à mettre en œuvre les méthodes de prévention de lutte contre le VIH/sida en raison du manque de formation des responsables et de l'appui insuffisant des districts sanitaires. C'est également le cas des foyers améliorés introduits par le PNUD dans le cadre du projet Femmes et Énergie, qui ont eu un franc succès auprès des utilisatrices en leur permettant de passer moins de temps à la cuisson des aliments, mais dont la production n'a pas pu répondre à la demande, du fait que l'association porteuse du projet ne bénéficiait plus d'aucun appui en matière de marketing, de commercialisation et de financement. De même, le PNUD a accompagné un certain nombre de jeunes anciens combattants et d'autres membres vulnérables des communautés pour développer des AGR et les a formés à des métiers et à l'entrepreneuriat afin de faciliter leur réinsertion sociale. Deux centres Songhaï destinés à les accueillir et à les encadrer pour qu'ils s'installent à leur propre compte ainsi que trois centres d'éducation, de formation et d'apprentissage ont été créés avec l'appui du PNUD. Dans toutes ces initiatives, c'est la population féminine qui a été particulièrement ciblée pour l'octroi des aides financières ou en nature (semences, engrais, matériel agricole). Dans le département du Pool, le PNUD a entrepris des actions préventives et s'est montré proactif en mettant en place une initiative contre la radicalisation des jeunes (un programme d'ampleur d'un montant de 1,5 million de dollars US, financé par le Japon et le PNUD, a été mis en place en 2016). 30 % des jeunes formés à différents métiers et à l'entrepreneuriat ainsi que 30 % de ceux qui bénéficient actuellement d'une assistance dans leur insertion professionnelle sont des filles. De même, la grille des programmes de la radio des jeunes créée dans le cadre de ce même programme comporte des émissions spécifiques adressées au public féminin, mais qui peuvent intéresser les deux sexes. La moitié des animateurs de cette radio sont des filles. Par ailleurs, des émissions dédiées spécifiquement aux femmes ont été réalisées dans le cadre des programmes de radio communautaire, notamment à Kinkala.

Au niveau communautaire, le PNUD a encouragé les comités de gestion et de développement à intégrer en leur sein des femmes, notamment au

niveau des bureaux exécutifs, et a renforcé leurs capacités dans le domaine de la prise de décision.

Cependant, les obstacles culturels encore persistants par endroits qui entravent l'épanouissement des femmes et des jeunes filles, l'appropriation insuffisante par la partie nationale des questions de genre et les contraintes budgétaires ont limité les effets des interventions du PNUD dans le cadre de projets et en dehors au cours de cette période.

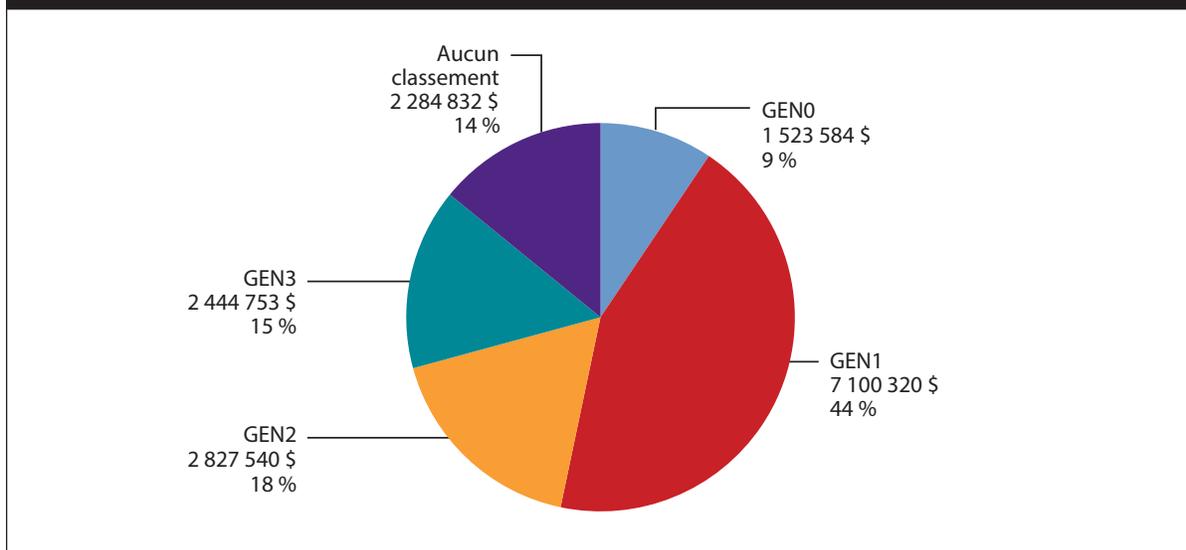
Depuis peu, le Bureau de pays entreprend d'importants efforts en matière de genre avec l'appui d'une Volontaire des Nations Unies (VNU). Une auto-évaluation a été effectuée en 2015, à la suite de laquelle le Bureau de pays s'est engagé à préparer et à mettre en œuvre un plan d'action en vue d'obtenir la certification au Sceau pour l'égalité du genre. De plus, l'équipe d'évaluation a eu plusieurs fois l'occasion de constater que les activités de plaidoyer en faveur du genre étaient continues et menées à tous les niveaux, et que des efforts significatifs étaient déployés pour prendre en considération ces questions dans les projets récemment élaborés. Par ailleurs, 30 % du temps des Chargés de Programme doit obligatoirement être dédié à la question du genre et fait l'objet d'un suivi par la Direction du PNUD lors de l'examen annuel des performances de chacun des cadres. Ces mesures visent à pallier l'absence du

poste de responsable de la coordination des questions liées à l'égalité des sexes et au VIH/sida, qui a été supprimé suite à la restructuration du Bureau de pays en 2014, et à augmenter la part des projets qui contribuent à l'égalité des sexes.

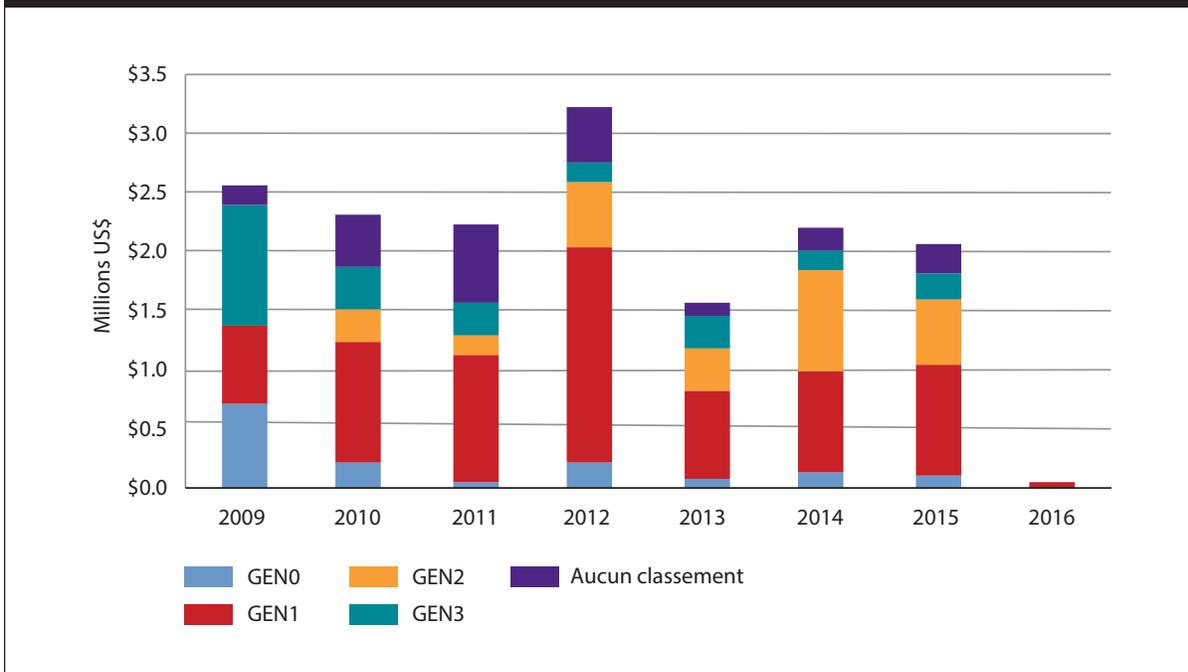
En effet, on constate, sur la période de 2009 à 2016, qu'un tiers (33 %) seulement des dépenses du Programme concernait des projets intégrant la question du genre de façon significative (graphique 1). Les projets classés GEN0 et GEN1, qui respectivement ne contribuent pas à l'égalité des sexes ou qui y contribuent de façon limitée, sont majoritaires (53 %). Environ 14 % des dépenses correspondent à des projets qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation. Les projets ayant comme principal objectif l'égalité entre les sexes (GEN3) ne représentent que 15 % des dépenses au cours de cette même période. Il est cependant important de noter qu'en 2016, un projet spécifiquement lié aux questions de genre a été mis en place afin de traduire concrètement la réflexion stratégique du Bureau de pays.

On constate également que la proportion des fonds exclusivement dédiés à la programmation pour l'égalité homme-femme a baissé de façon conséquente sur la période (graphique 2 ci-dessous). Une analyse de l'évolution de l'indicateur de genre GEN3 à partir de 2009 fait ressortir

Graphique 1 : Dépenses pour le programme par indicateur d'égalité homme-femme, 2009-2016



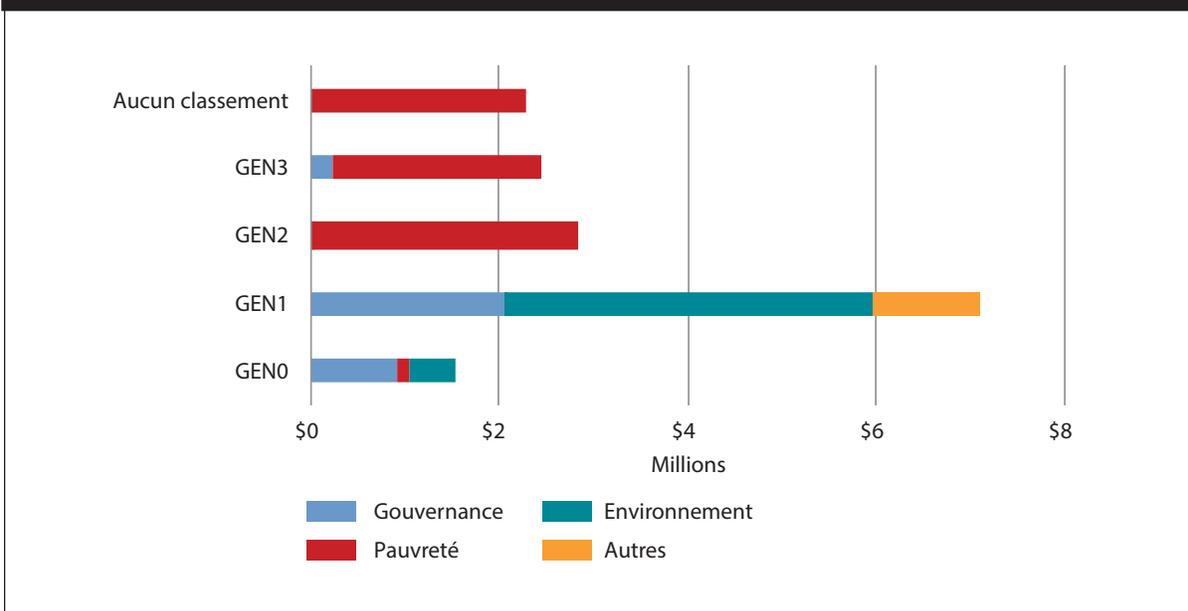
Graphique 2 : Dépenses pour le programme par indicateur d'égalité homme-femme et par année, 2009-2016



deux phases distinctes : une baisse de 60 % des dépenses entre 2009 et 2010, puis un fléchissement plus léger et fluctuant entre 2011 et 2015. En ce qui concerne les projets attachant une importance *significative* et *principale* au genre

(GEN2 et GEN3), on note à partir de 2012 une amélioration nette, avec une hausse des dépenses de 55 %. Néanmoins, pour l'année 2016, le Bureau de pays n'a rempli que 38 % des indicateurs de genre, ce qui explique la faiblesse des

Graphique 3 : Dépenses par indicateur d'égalité homme-femme et par domaine de programme, 2009-2016



données et du montant des dépenses pour cette année-là⁶⁴.

Les projets portant une attention significative aux questions du genre relèvent principalement du domaine de la réduction de la pauvreté. Lorsqu'on analyse les dépenses par indicateur de genre et par domaine thématique, on constate que la grande majorité (95 %) des projets accordant une attention significative aux questions de genre (GEN2 et GEN3) fait partie du domaine de la réduction de la pauvreté, suivi par la gouvernance (5 %). Les projets liés à l'environnement sont classés dans les catégories GEN1 et GEN0.

2.6 NIVEAU D'ATTEINTE DES EFFETS SUR LA BASE DES INDICATEURS DU PPAP 2014-2018

L'annexe 5 de ce rapport présente l'évolution annuelle des indicateurs d'effets des Programmes de pays de 2009 à 2013 et de 2014 à 2018 telle qu'elle est indiquée dans le système de planification institutionnelle du PNUD, à la date de l'évaluation. Suite aux recommandations de l'ERAD 2008, le Bureau de pays a procédé à la mise à jour des indicateurs présentée ci-dessous :

Tableau 3 : Suivi des indicateurs du PAPP 2014-2018		
N°	Indicateur	Niveau atteint
Effet 1 : D'ici 2018, les processus électoraux se dérouleront de manière libre, équitable et transparente.		
1.1.1	% de Congolais (désagregé par groupe de femmes, de jeunes, de personnes âgées, de personnes handicapées et de populations autochtones) qui perçoivent les élections comme étant libres, justes, crédibles et transparentes.	Pas de donnée, car aucune enquête de perception n'a été réalisée à ce jour.
1.1.2	Hausse du taux de participation aux votes.	Le taux de participation aux dernières élections présidentielles était de 68,92 %, contre 40 % aux élections municipales et locales de 2014.
1.1.3	Nombre de recours jugés recevables et examinés par les institutions chargées du contentieux électoral.	1 recours à la Cour constitutionnelle enregistré au lendemain des élections présidentielles. 52 recours lors des élections législatives de 2017, contre 72 pendant celles de 2012.
1.2.1	Nombre de mesures prises pour le renforcement du fonctionnement des institutions.	1 mesure de renforcement soumise au Conseil supérieur de la liberté de communication (CSLC) sur le suivi des médias.
1.2.2	Le Plan national de réforme de l'État (PNRE) est validé et sa mise en œuvre a été commencée.	Le Plan national de réforme de l'État est en cours de validation.
1.2.3	Nombre de ministères qui appliquent les procédures administratives.	L'information de cet indicateur dépend de la validation du PNRE.
Effet 2 : D'ici 2018, les Conseils départementaux et les communautés assumeront la responsabilité du développement local.		
2.3.1	% des activités des Plans de développement local (PDL) mises en œuvre.	4 PDL élaborés, dont 2 validés et partiellement mis en œuvre en raison d'une nouvelle orientation de la politique de décentralisation.
2.3.2	Nombre de textes élaborés et mis en œuvre.	Données non disponibles. Seul le PDL du Pool est très avancé.
2.3.3	Nombre de départements disposant d'un PDL qui intègre le genre et est opérationnel.	Les 4 PDL intègrent la problématique du genre.

(à suivre)

64 Source : Entretien avec l'équipe du Bureau de pays du PNUD au Congo, février 2017.

(suite)

N°	Indicateur	Niveau atteint
Effet 3 : D'ici 2018, les populations les plus vulnérables utiliseront des services sociaux de base de qualité (éducation, santé, sécurité alimentaire, eau et assainissement), y compris des services financiers adaptés.		
3.1.1	Taux d'accès à des services financiers adaptés dans les zones cibles.	Données non disponibles.
3.1.2	Indice de pauvreté multidimensionnelle dans les zones cibles.	Document devant permettre d'améliorer les conditions de vie des populations élaboré, mais pas mis en œuvre par manque de financement.
3.1.3	Nombre d'outils de planification, de programmation et de suivi et évaluation validés avec l'appui du PNUD.	Le Bureau de pays assiste le ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration régionale dans le renforcement de la chaîne planification – programmation budgétaire-suivi et évaluation (PPBSE). Validation de ces outils début décembre 2017.
Effet 5 : D'ici 2018, les institutions gouvernementales et la population auront mis en place des mesures durables de politique environnementale intégrant l'adaptation au changement climatique et l'atténuation des effets de ce changement ; une attention particulière est portée à la participation active des femmes aux programmes		
5.1.1	% des ménages ayant accès à au moins une source d'énergie renouvelable dans les zones cibles.	Pas de données disponibles.
5.2.1	Nombre de coopératives artisanales opérationnelles dans les zones cibles.	7
5.2.2	30 % des artisans sont équipés, formés et membres d'une coopérative artisanale dans les zones cibles.	15 % à ce jour.
5.3.1	Nombre de politiques sectorielles, de stratégies et de programmes élaborés ou révisés qui prennent en compte les principes du développement durable et qui sont assortis d'un plan d'action et d'un budget pour leur mise en œuvre.	5
5.3.2	Nombre de projets financés par le fonds d'appui à la jeunesse.	Il existe un projet de formation à l'entrepreneuriat et aux métiers à Brazzaville, Pointe-Noire et Dolisie, mené sous la tutelle du ministère de la Jeunesse.
5.4.1	Nombre d'organismes publics et d'OSC concernés ayant bénéficié d'un renforcement des capacités pour la gestion des aires protégées.	15
5.4.2	% de la population des zones cibles sensibilisée et contribuant à la réduction des menaces sur la biodiversité et au maintien de la fonction de puits de carbone.	35 %
5.5.1	Nombre de politiques sectorielles intégrant la prévention et la gestion des crises et des catastrophes élaborées ou révisées et mises en œuvre avec l'appui du PNUD.	1 stratégie sur la gestion des crises a été élaborée et est en cours de validation.
5.5.2	Nombre de notes prises et de cellules de prévention et de gestion des catastrophes opérationnelles.	Découle de la stratégie en cours de validation.

Source : Suivi et évaluation du Bureau de pays du PNUD au Congo

En ce qui concerne les recommandations de l'ERAD 2008, l'examen des Programmes de pays pour 2009-2013 et 2014-2018 révèle qu'elles ont fait l'objet des diverses activités de suivi suivantes :

- Le Bureau de pays a concentré son programme sur la gouvernance, la réduction de la pauvreté et le développement communautaire, ainsi que sur l'environnement et le développement durable dans une démarche régionale ; la dimension de genre a été prise en compte de manière transversale. Le Bureau s'est aussi désengagé des interventions liées à la période post-conflit.
- La recommandation sur la nécessité de tenir compte de la consolidation de la paix a été retenue et inscrite dans le programme de gouvernance. Le PNUD a concentré ses interventions sur les initiatives de plaidoyer auprès du gouvernement et sur l'appui à des projets communautaires et au niveau local.
- En matière de coûts partagés, le Bureau du PNUD a engagé des négociations avec le gouvernement pour qu'il accroisse sa contribution à hauteur de celle du PNUD.
- Le Bureau de pays a mis l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles, communautaires et individuelles en vue de la pérennisation des projets.
- Tout au long des deux cycles, le PNUD a cherché à améliorer la coordination entre les PTF ; l'institution des groupes de résultats auxquels appartiennent tous les PTF a permis d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des comités d'examen de projets et de pilotage.

En revanche :

- Il n'a pas été possible d'évaluer le Cadre d'Encadrement et d'Aide promotionnelle (CEDAP), car il a été dissout. Des efforts ont été déployés en vue d'améliorer l'exécution des programmes.
- En ce qui concerne la formulation, la recommandation n'a été que partiellement mise en

œuvre au cours des deux cycles de programmation, et la stratégie du PNUD n'a pas été clairement définie : les effets (changements souhaités) ne sont toujours pas clairement exprimés, et il existe une confusion entre les effets et les produits.

- Le PNUD a encouragé l'appropriation nationale tout au long du second cycle, mais il n'a pas réussi à imposer une stratégie d'achèvement (de sortie).
- Le PNUD et les autres agences du Système des Nations Unies ont collaboré de manière coordonnée pour ouvrir des bureaux hors de Brazzaville lorsque cela était nécessaire en soutien aux projets communautaires, et un bureau a été maintenu à Pointe-Noire.

2.7 IMPACT DU CONTEXTE SPÉCIFIQUE DE LA RÉPUBLIQUE DU CONGO

Étant donné le contexte spécifique du Congo au cours de la période sous revue, l'évaluation comprenait une présentation détaillée des principaux facteurs économiques, politiques et sociaux qui pouvaient affecter les résultats du développement dans le pays, et notamment ceux appuyés par le PNUD.

2.7.1 SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

La crise économique qui sévit depuis 2015 suite à la baisse drastique du prix du pétrole sur le marché mondial a eu d'importantes répercussions sur les recettes budgétaires du Congo, qui sont passées de 4000 milliards de FCFA en 2014 environ à 2800 milliards de FCFA en 2017. Durant cette période, la politique du gouvernement consistait essentiellement à investir dans le domaine des infrastructures (routes, barrages hydroélectriques, ponts, etc.). Un nouveau Plan National de Développement est en cours de préparation depuis début 2017.

Les périodes alternées de paix et de conflits qu'a connues le Congo depuis la fin des années 90 ont fortement affecté le développement écono-

mique, social et politique du pays. La guerre qui a sévi dans le pays de 1998 à 2000 a porté un coup dur à l'économie, mais grâce à une longue période de paix relative (de 2000 à 2016), il a été possible d'en résorber une grande partie des effets. Au cours de cette période, l'économie congolaise a connu une forte croissance, de 5 % en moyenne, mais elle était principalement tributaire du secteur pétrolier et de la paix, qui demeure fragile.

Outre le secteur du pétrole, les autres moteurs de la croissance congolaise sont les secteurs du bois, des transports et des communications et celui des bâtiments et travaux publics (BTP). La chute actuelle du cours du pétrole a réduit la part du secteur pétrolier dans l'économie, mais ce dernier continue de représenter plus de la moitié de l'économie congolaise. La structure des exportations du Congo reflète celle de la production et, en conséquence, les exportations de pétrole (environ 80 % des exportations totales entre 2000 et 2014) se placent loin devant celles du bois (6 %), qui vient en seconde position.

L'économie congolaise n'est pas diversifiée, d'où sa faible réactivité à la chute du prix du baril de pétrole. La faiblesse de la résilience s'explique aussi par celle des institutions politiques et sociales (État, partis, OSC) et économiques (entreprises). La faiblesse des institutions publiques se manifeste entre autres par un niveau élevé de corruption, qui a des répercussions sur la gouvernance démocratique (transparence des élections), sur la gestion des finances publiques et sur la mise en œuvre des politiques et stratégies de réduction de la pauvreté, ainsi que sur celles liées à l'environnement.

2.7.2 SUR LE PLAN POLITIQUE

De 2009 à 2013, le Congo a enregistré des progrès notables dans la consolidation de la paix et de la sécurité. Les élections de 2009 et 2012 ont été organisées dans un climat apaisé et n'ont pas débouché sur des actes de violence, en dépit de la contestation des résultats par certains partis de l'opposition.

Cependant, depuis 2016, suite à l'élection présidentielle, la situation s'est envenimée et a débouché sur une « guerre » dans le département du Pool. Du fait des affrontements entre des groupes armés et les forces armées et de sécurité congolaises, ce département est coupé du reste du pays. On y assiste à une destruction progressive de l'économie rurale. La circulation des personnes et des biens y est hypothétique, le train reliant Pointe-Noire à Brazzaville ne circule plus, et les populations se déplacent vers Brazzaville ou les départements voisins (Bouenza et Plateaux) pour y trouver refuge. Cette situation entraîne une exacerbation de la pauvreté de toute la population vivant dans ce département.

Les conséquences de cette situation relèvent de domaines multiples : économique et social d'une part, et politique d'autre part. Elles ne se limitent pas à ce département et s'étendent dans l'ensemble de la nation, conduisant à la déchirure du tissu social, dont le rétablissement entre 2000 et 2016 a été difficile.

La nouvelle constitution adoptée en 2016 a entraîné plusieurs réformes institutionnelles, dont la mise en place d'un gouvernement dirigé par un Premier ministre. Cette nouvelle mesure permet de mieux coordonner l'action gouvernementale.

2.7.3 SUR LE PLAN SOCIAL

Les mesures prises dans le cadre du DSCR et du DCERP ont permis de réduire le taux de pauvreté, qui est passé de 50,7 % en 2005 à 46,4 % en 2011. De même, sur le plan sanitaire, les taux élevés de mortalité infantile et maternelle ont enregistré une baisse. Selon l'enquête MIC (2016) réalisée par le ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration régionale en collaboration avec l'UNICEF, le taux de mortalité infantile est passé de 36 % à 17 %. Au niveau de la scolarité, les taux bruts de scolarisation dans le cycle primaire ont connu une importante hausse, ce qui a permis au Congo d'atteindre l'ODD sur l'éducation primaire pour tous. La vulnérabilité des ménages demeure importante ainsi que le chômage des jeunes, estimé à 42,2 %

(2015). L'Indice de développement humain (0,592) classe le Congo au 135^e rang sur 188 pays en 2015. L'ampleur des inégalités persiste, avec un indice de Gini s'élevant à 0,47 (PNUD, 2013), de même que les inégalités entre les sexes, dont l'indice est estimé à 0,617 en 2012 (RNDH 2015, PNUD).

Dans ce contexte, l'un des facteurs majeurs qui ont influencé les résultats du PNUD est l'évolution des ressources budgétaires. Pendant la période de 2009 à 2013, celles-ci étaient importantes du fait de la conjonction de deux facteurs : l'augmentation du prix du pétrole et celle de la production. Les ressources gouvernementales ont largement contribué à financer les activités du PNUD. De 2014 à 2017, les ressources budgétaires de l'État ont enregistré une forte baisse. Le déficit budgétaire a atteint 17 % du PIB en 2016, ce qui a pesé lourdement dans l'application des dispositions du programme conjoint entre le gouvernement et le PNUD (2014-2018) et a empêché le décaissement de fonds de contrepartie à partir de 2015.

Un autre facteur au contexte est l'absence de réactivité de la partie nationale sur les propositions du PNUD visant à apporter son appui aux processus électoraux de 2016 et 2017. Ces scrutins ont été considérés comme très sensibles et ont poussé le gouvernement à les mener sans collaborer comme par le passé avec les partenaires de développement. L'apparition de tensions sur le plan politique suite à la modification de la Constitution et de violences dans le département du Pool sont des questions qui ont été perçues comme relevant exclusivement de la souveraineté nationale et qui ont été traitées comme telles.

Enfin, la faiblesse des capacités nationales dans la formulation, la planification stratégique et la mise en œuvre des projets a eu d'importantes répercussions. Dans ce contexte, le PNUD a eu tendance à se substituer aux institutions nationales et à exécuter le travail à leur place, ce qui a considérablement affecté la durabilité et l'appropriation des projets.

Chapitre 3

QUALITÉ DE LA CONTRIBUTION DU PNUD

Ce chapitre présente une analyse de la qualité de la contribution du PNUD au développement du Congo, en fonction des critères de pertinence, d'efficacité et de durabilité des résultats auxquels le PNUD a contribué.

3.1 PERTINENCE

Cette section examine dans quelle mesure les interventions du PNUD ont été alignées sur les priorités nationales et sur le mandat du PNUD, et si elles sont cohérentes par rapport aux besoins en développement humain dans le pays. Une analyse de la pertinence des approches et des stratégies du PNUD en vue d'atteindre les effets escomptés est également présentée.

Dans l'ensemble, les interventions du PNUD ont été très pertinentes, car elles sont alignées sur les priorités nationales, les besoins des communautés, le mandat de l'organisation et les priorités du Plan stratégique 2014-2017 du PNUD, ainsi que sur les OMD et autres engagements internationaux. On notera de plus une continuité dans les thématiques sur les deux cycles de programmation.

Les activités menées par le PNUD visant à promouvoir la gouvernance démocratique revêtent une grande pertinence, car elles correspondent aux besoins exprimés par le gouvernement. Cela apparaît nettement, surtout pendant la période de 2009 à 2013. C'est le gouvernement lui-même, conformément à ses attentes en matière d'organisation d'élections pacifiques, qui a fait appel au PNUD, et cet appui s'est révélé utile et a été bien apprécié par la partie nationale. La formulation de l'effet escompté relativement à la gouvernance correspond au premier pilier du livre 1 du PND (DSCERP), qui porte sur « le renforcement de la gouvernance ».

Concernant la réduction de la pauvreté, les interventions du PNUD au cours de la période de 2009 à 2013 ont été alignées sur la priorité nationale telle qu'énoncée dans le DSRP, c'est-à-dire, l'amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base. L'effet attendu du programme 2009-2013 était « d'ici 2013, les populations ont un accès équitable à des services sociaux de qualité en matière de santé, éducation, eau et assainissement, protection sociale, VIH/sida et les utilisent ». Les interventions planifiées dans le cycle de programme 2014-2018 sont, elles aussi, alignées sur les priorités nationales contenues dans le PND. Elles constituent un approfondissement des interventions de la période précédente, conformément au PND, et une suite logique du DSRP. Par ailleurs, les interventions ont tenu compte des besoins des communautés, en particulier des groupes vulnérables (femmes, jeunes et peuples autochtones). L'ensemble des interventions est en accord avec le mandat de l'organisation.

Dans le domaine de l'environnement, au cours du cycle de 2009 à 2013, l'action du PNUD s'est inscrite principalement dans les axes 2 et 3 du DRSP. Ses interventions visaient « la promotion d'une croissance forte, durable et équitable » dans les secteurs de l'énergie, des forêts et des mines et « la promotion des droits, du développement humain durable et de l'amélioration des conditions de vie », avec comme objectif principal de garantir la protection du patrimoine naturel et l'utilisation durable de la diversité biologique. Le PNUD s'est également positionné dans l'axe 1 du PND, particulièrement à travers les objectifs du programme de Désarmement, Démobilisation et Réintégration, afin de réduire la circulation illégale des armes légères et de réintégrer des anciens combattants et d'autres jeunes. Sur la période de 2014 à 2018, le PNUD s'aligne sur l'axe 5 du PND « Développement équilibré, soutenable et

durable », notamment « la protection de l'environnement » et « la lutte contre les changements climatiques », en soutien aux objectifs jugés prioritaires par le gouvernement congolais. Les interventions du PNUD sur le terrain ont également permis de répondre aux besoins des communautés et ont bénéficié à différents groupes vulnérables de la société (les femmes, les jeunes, les personnes handicapées). Enfin, l'ensemble des interventions du PNUD était conforme au mandat de l'organisation et aux priorités de son plan stratégique pour la période, ainsi qu'aux OMD et aux objectifs environnementaux internationaux.

En outre, l'approche du PNUD a été caractérisée par une continuité dans les interventions qu'il a menées entre les deux cycles, avec cependant un début de recentrage du Programme au cours du second cycle sur des thématiques particulièrement stratégiques et prioritaires pour le gouvernement concernant la diversification de l'économie, les femmes et les jeunes, et donc susceptibles d'être financées par ce dernier, ainsi que par l'adoption d'une stratégie « opportuniste » visant à mobiliser les ressources financières disponibles (FEM, Fonds vert pour le climat et autres).

Suite à la restructuration du Bureau de pays et à la suppression du poste dédié au programme Pauvreté, la responsabilité du portefeuille des projets liés à la lutte contre la pauvreté et à l'environnement a été confiée à un seul Chargé de programme, ce qui a du sens dans le contexte congolais. Cependant, la stratégie du Bureau de pays ne semble pas avoir encore été formellement revue de manière à privilégier les interventions transversales aux deux thématiques, même si la tendance actuelle indique qu'un plus grand nombre de projets visent à la fois la réduction de la pauvreté et celle de l'empreinte écologique, les questions liées à la pauvreté au niveau macro-économique étant désormais du ressort de l'Économiste principal.

3.2 EFFICIENCE

Cette section analyse l'efficacité des interventions du PNUD en termes d'utilisation des ressources humaines et financières. En premier lieu

sera analysée l'efficacité programmatique, afin de répondre aux questions suivantes :

- Est-ce que les ressources du PNUD ont été focalisées sur des interventions qui devaient produire des résultats significatifs ?
- Est-ce que le PNUD a concentré ses ressources pour intensifier l'effet ?
- Est-ce que le PNUD a poursuivi des synergies afin de réduire les coûts et de renforcer les résultats ?
- Est-ce que le PNUD a établi des partenariats efficaces ?

Ensuite, l'évaluation examinera le niveau d'efficacité de l'organisation du PNUD afin de pouvoir produire les résultats attendus (efficacité managériale et opérationnelle).

3.2.1 EFFICIENCE PROGRAMMATIQUE

Dans le domaine de la gouvernance démocratique, les dépenses engagées ont été relativement importantes et sont le fruit d'un partenariat avec l'Union européenne (UE), qui a confié au PNUD la gestion de ressources financières. Cependant, compte tenu du contexte politique, il n'a pas été possible de réaliser toutes les actions envisagées, en dépit des offres d'appui faites par le PNUD qui n'ont pas trouvé d'écho auprès du gouvernement congolais. Selon les informations recueillies lors d'entretiens avec les experts du PNUD, l'Union européenne devait apporter un complément de 90 000 euros en 2014, mais en raison du report des élections locales, elle n'a pas poursuivi son appui financier, et le PNUD a dû restituer un reliquat de 1 313 dollars US qui était également destiné à cette fin. Il s'agit sans doute d'une opportunité manquée de contribuer à cet effet. En revanche, le PNUD a convaincu l'USAID d'affecter un reliquat de 65 551 dollars US, non utilisé en 2013, à des activités de promotion de la culture démocratique qui ont été mises en œuvre en 2015.

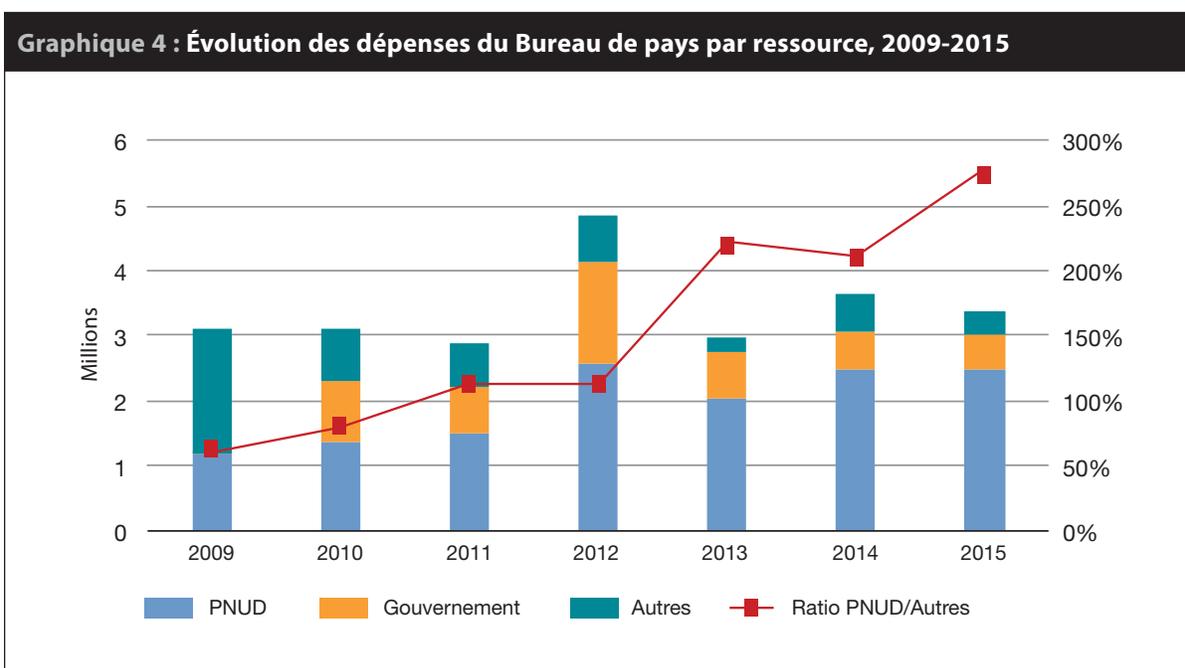
En ce qui concerne les projets visant la réduction de la pauvreté, les ressources affectées ont permis, de manière générale, d'atteindre des résultats

satisfaisants tels que la construction et la réhabilitation de salles de classe et de centres de santé intégrés (CSI), qui ont été livrés dans les délais et dont les bâtiments sont utilisés. Ces interventions ont généralement été réalisées dans le cadre de partenariats conclus par le PNUD avec l'État, d'autres agences du Système des Nations Unies, des entreprises privées et les ONG. Ces partenariats ont permis de mobiliser des fonds importants provenant de la Banque mondiale et d'amplifier les résultats. Par ailleurs, 78 % des interventions du PNUD ont été implantées dans une seule localité, ce qui montre une tendance positive à la concentration géographique et à une plus grande efficacité programmatique.

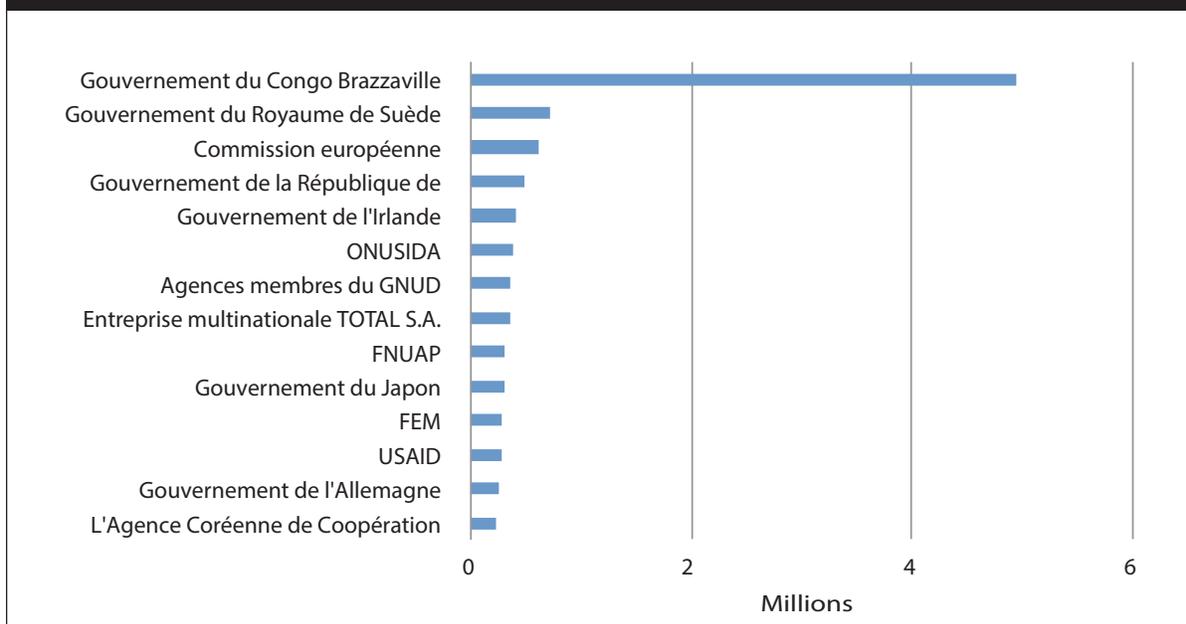
Dans le domaine de l'environnement, les ressources ont principalement été affectées à l'élaboration d'analyses diagnostiques et d'outils de planification stratégique et à la mise en œuvre des plans d'action associés. Cependant, ces objectifs sont apparus trop ambitieux au regard des moyens financiers disponibles, et le volet de mise en œuvre ne s'est pas encore matérialisé pour de nombreux plans d'action élaborés. Par ailleurs, on notera que le portefeuille de projets du cycle de programmation 2009-2013 comprend une multitude de projets disséminés et d'envergures dif-

férentes. Le programme s'est recentré au cours du cycle suivant, avec un accent plus marqué sur des projets plus structurés, intégrant à la fois les aspects de la protection de l'environnement et de la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, de nombreux projets démarrés au cours du premier cycle sont encore en cours et nécessitent une gestion soutenue, et ce, pas toujours pour des raisons de capitalisation des acquis d'une première phase, mais du fait de retards dans la mise en œuvre qui sont souvent liés à des contraintes budgétaires.

Globalement, sur l'ensemble de la période, le PNUD reste, avec ses ressources propres, le principal contributeur, même si la tendance est à la baisse depuis que le Congo figure parmi les pays dits à revenu intermédiaire. En 2016, le ratio entre les ressources propres et les ressources mobilisées (autres que les fonds propres du PNUD) se situait aux alentours de 52 %, soit 1 dollar de fonds propres pour 2 dollars mobilisés, toutes sources confondues. En dehors du PNUD, le gouvernement du Congo a été de loin le principal contributeur au cours de la période (2009-2015) (voir le graphique 4). Les fonds de la contrepartie nationale représentent en moyenne 33 % de l'ensemble des ressources, mais ce pourcentage masque des fluctuations importantes :



Graphique 5 : Dépenses pour le programme par contributeur principal (hors PNUD), 2009-2015



en effet, ces fonds ont culminé en 2012 et 2013, atteignant respectivement 56 % et 72 % des ressources mobilisées, mais ne représentaient plus que 24 % en 2016. En revanche, la tendance des ressources « Autres » est plutôt à la baisse pour la période sous revue.

Il est évident que le Bureau de pays a adapté sa stratégie de mobilisation de ressources en fonction du niveau des contributions nationales. Cette approche a cependant atteint ses limites en raison de la grande incertitude qui pèse aujourd'hui sur le versement effectif des contributions, ce qui a affecté le bon déroulement des projets en cours ou planifiés. La baisse des ressources du Bureau de pays constitue à juste titre une préoccupation importante. Le Bureau de pays a tenté de compenser cette baisse des ressources en développant le portefeuille des projets financés par le FEM et en se positionnant en tant qu'agence accréditée du Fonds vert pour le climat.

Le Bureau de pays a également établi des partenariats avec d'autres agences des Nations Unies qui se sont révélés fructueux et ont contribué à assurer l'efficacité de ses interventions, et ce à moindre coût, dans des domaines qui ne relevaient pas directement de ses compétences. Il

s'agissait notamment d'une collaboration avec l'UNESCO dans la mise en place de radios communautaires, particulièrement à l'attention des jeunes, avec le FNUAP dans l'élaboration d'une analyse diagnostique devant servir de base à la prochaine politique nationale sur le genre, et avec la FAO dans l'accompagnement d'AGR dans le secteur agricole. La mise en place du Corps des Jeunes Volontaires du Congo est le résultat d'une démarche commune au PNUD, au FNUAP et au programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) auprès du ministère de la jeunesse.

Afin de pallier la baisse de ses effectifs, le Bureau de pays a recouru au programme des Volontaires des Nations Unies qui a mis à sa disposition 5 spécialistes. Ceux-ci ont été affectés aux domaines de l'environnement, de la jeunesse, de la communication et du genre, et un médecin volontaire assure une permanence médicale. Deux de ces volontaires, dont la Coordinatrice du programme VNU, assurent les fonctions de deux postes supprimés au sein du Bureau de pays : le point focal Genre et le chargé de communication. Quant au VNU en charge de la jeunesse, il assiste le ministère de la Jeunesse et de l'Éducation civique dans la mise en place d'un programme national sur le volontariat.

En matière de coopération Sud-Sud, l'équipe a noté l'existence d'initiatives de coopération décentralisée avec le Mali et le Burkina Faso en 2011, et ce dernier a également participé à l'élaboration et la mise en œuvre de plans de développement locaux. En 2015, un projet de coopération sous-régionale avec la RDC, le Kenya et le Rwanda a été lancé en vue de partager les expériences sur les questions foncières. 18 jeunes ont également bénéficié de formations dans un Songhaï au Bénin consacré à la gestion des activités productives agro-industrielles. De même, on soulignera le rôle actif du PNUD en matière de coopération régionale dans la promotion de la gestion et de la conservation participative transfrontalière des ressources naturelles des zones humides (lac Télé-Tumba), qui s'est traduit par des échanges d'expériences entre les pays concernés et par la mise en place de structures et de mécanismes de gestion de part et d'autre.

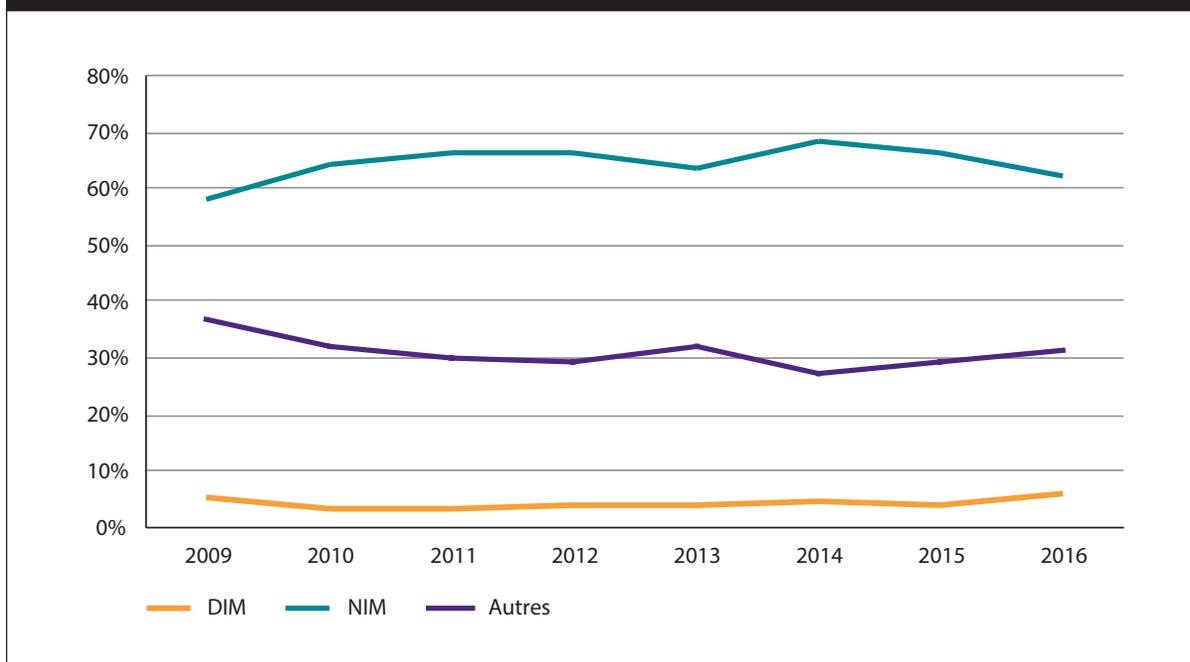
Dans un souci d'efficacité, le Bureau de pays a réduit le nombre d'effets escomptés, qui est passé de 8 à 4 entre le cycle du Programme 2009-2013 et le cycle actuel, avec un recentrage de ses interventions sur un nombre

inférieur de thématiques. Néanmoins, les entretiens menés par l'équipe d'évaluation ont révélé que le suivi des progrès vers l'atteinte des effets nécessitait encore des améliorations. Si l'on examine le cadre de résultats du DPP 2014-2018, on s'aperçoit que certains effets n'ont pas été formulés de manière réaliste et pragmatique, et il en va de même pour les indicateurs définis. Des efforts de reformulation ont été déployés dans le PAPP 2014-2018 qui, avec les Plans de Travail Annuels (PTA), constitue la « feuille de route » du Programme. Cependant, la qualité des indicateurs définis est inégale et la plupart sont difficilement mesurables, car ils nécessitent des moyens importants pour le faire, tels des enquêtes à l'échelle nationale, ou ne permettent pas d'estimer la contribution du PNUD au changement attendu.

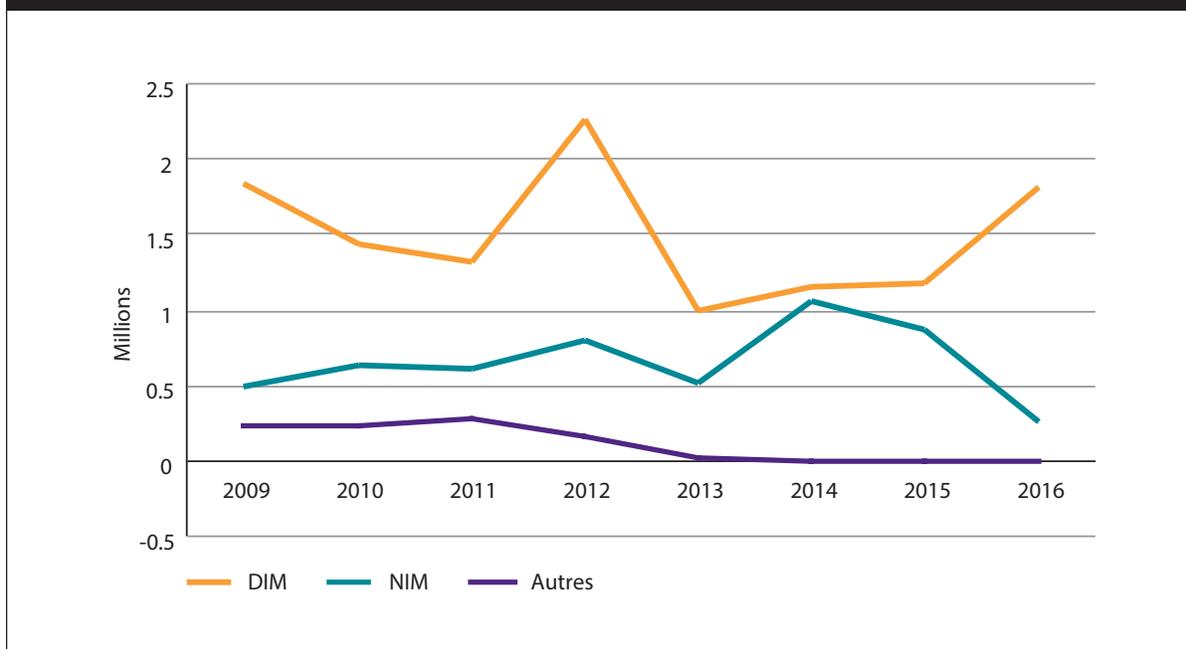
3.2.2 EFFICIENCE MANAGÉRIALE ET OPÉRATIONNELLE

Cette section analyse l'organisation et la gestion internes du PNUD, afin de comprendre le niveau d'efficacité de l'organisation du PNUD pour produire des résultats.

Graphique 6 : Proportion de NIM/DIM par année, en fonction du nombre de projets



Graphique 7 : Proportion de NIM/DIM par année, en fonction des montants de dépenses



À partir de 2009, le Bureau de pays a de plus en plus recouru à la modalité d'exécution nationale, puis, depuis 2015, la tendance semble s'inverser. Les partenaires nationaux apprécient cette responsabilisation dans la gestion des projets, qui renforce l'appropriation. Cependant, compte tenu des capacités limitées des institutions nationales, tant sur le plan des ressources humaines que sur celui des procédures, le Bureau de pays a continué à s'investir de manière très importante en soutien à la mise en œuvre des projets, ce qui a engendré, outre des retards et des lourdeurs administratives, une surcharge de travail pour ses cadres en matière de validation et de contrôle du respect des procédures, et ce, au détriment d'un apport plus substantiel orienté vers les activités de conseil et de plaidoyer.

Le ratio coûts de gestion/coûts totaux du Programme⁶⁵, qui était de 11 % en 2011, s'est fortement détérioré au cours des années suivantes. Il a été ramené aujourd'hui à 24 %, grâce à l'amélioration du niveau des décaissements, mais il nécessite encore une attention et une action urgentes.

Par ailleurs, des retards importants ont été constatés dans la mise en œuvre de la plupart des projets. En effet, certains Plans de Travail Annuels (PTA) ont été signés tardivement, mais ce sont surtout les contraintes budgétaires auxquelles doivent faire face le Bureau de pays et le gouvernement, ce dernier ne versant plus l'intégralité de sa contribution financière depuis 2014, qui ont sérieusement affecté la mise en œuvre des projets et ont engendré le report des activités planifiées.

3.3 DURABILITÉ

Cette section examine la durabilité – effective ou potentielle – des résultats auxquels le PNUD a contribué.

Dans l'ensemble, la durabilité des interventions du PNUD est problématique en raison d'une faible appropriation des résultats par la partie nationale, à la fois au niveau institutionnel et sur le terrain par les bénéficiaires.

65 Ratio mesurant l'efficacité opérationnelle (un ratio >15 % appelle à une attention/action urgente ; s'il est de 12 à 15 %, une action est nécessaire ; s'il est < à 12 %, la situation est en bonne voie).

La question de la durabilité est l'un des objectifs fondamentaux poursuivis par le PNUD. Elle nécessite une forte implication de la partie nationale, un transfert des connaissances et des compétences vers les institutions du pays, de façon à ce que celles-ci s'approprient les actions réalisées et les intègrent dans leurs propres objectifs et dans leur système de planification. La durabilité exige que le PNUD exerce une forte influence afin que la partie nationale adopte des procédures administratives de niveau international basées sur la rigueur, la transparence, la gestion axée sur les résultats, l'étude préalable ainsi que le suivi et l'évaluation des projets, et la redevabilité.

Dans le domaine de la gouvernance démocratique, les faits ont clairement montré que les différentes élections qui ont eu lieu au cours de la période de 2009 à 2017 n'ont pas abouti aux mêmes résultats en matière de sécurité et de climat apaisé dans le pays. Les résultats probants atteints lors des élections précédentes de 2009 et 2012 n'ont pas duré et ont suscité de fortes contestations et des violences durant les élections de 2016. Ainsi, il n'y a eu aucune capitalisation de ces résultats ni aucune durabilité dans le temps. Cette situation est préoccupante et exige une analyse approfondie des facteurs qui ont entraîné cette absence de durabilité.

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et le suivi des OMD, les interventions du PNUD ont produit des résultats variés. Certaines ont débouché sur une appropriation des projets par leurs bénéficiaires, d'autres non.

En effet, les institutions qui ont bénéficié de l'appui du PNUD en matière d'élaboration de documents de stratégies et d'autres rapports sectoriels ont acquis des compétences qui leur permettent de poursuivre les projets sans l'appui permanent du PNUD. Les institutions publiques qui ont bénéficié du soutien du PNUD en matière de renforcement des capacités dans la gestion axée sur les résultats et dans la budgétisation sur la base du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) assurent aujourd'hui les activités de suivi et de budgétisation sans l'appui renouvelé

du PNUD. Il convient toutefois de signaler que la pérennisation des acquis est sujette à caution du fait de la rotation importante des effectifs dans ces institutions publiques.

Il est des domaines où l'appropriation est insuffisante. Il s'agit principalement des projets communautaires et de développement local. Au niveau de ces projets, on note par exemple les Villages du Millénaire, où l'implication des institutions centrales, déconcentrées et décentralisées est insuffisante. Cette faible implication a un effet transformateur limité, voire nul dans les zones cibles, les bénéficiaires se plaçant dans une approche de filet social et non de production. Les effets des interventions soutenues par le PNUD en milieu rural, où l'incidence de la pauvreté est élevée, n'ont pas duré. L'expérience des activités génératrices de revenus (AGR), par exemple celles qui sont rattachées aux écoles de Madingo Kayes, est un échec, car les produits des plantations de manioc et les différents élevages, qui sont censés être gérés de manière communautaire, ont en fin de compte été privatisés. Les bénéficiaires n'ont pas été en mesure de poursuivre les actions de manière continue une fois que le PNUD s'était désengagé. À Etoro et Obaba, les fonds provenant des ventes des produits cultivés dans les champs communautaires ont été confisqués par les autorités locales, ce qui montre la faiblesse du contrôle des producteurs sur l'ensemble de l'activité et l'autoritarisme des chefs de villages, faute d'une analyse de la réalité sociale et des groupes sociaux en présence.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, les structures étatiques en charge de ce secteur sont en général faiblement dotées en moyens humains (experts) et matériels. Elles restent fortement dépendantes de l'appui du PNUD et, malgré les efforts importants de ce dernier en matière de renforcement des capacités, notamment par la conduite de formations et le partage d'expertise, le transfert et l'appropriation des connaissances au niveau institutionnel ont été entravés par une rotation importante des cadres (lors des remaniements ministériels) et par des départs à la retraite non remplacés.

Sur le terrain, l'approche adoptée présentait certaines faiblesses qui ont empêché d'assurer la pérennité des bénéfices produits. Les analyses des risques ne sont pas toujours suffisamment approfondies, notamment en matière de dynamiques sociales et de pratiques culturelles, et la plupart des projets ne suivaient pas une approche holis-

tique relativement aux activités génératrices de revenus et aux stratégies de sortie. Par exemple, le projet de promotion des foyers améliorés n'a pas adopté une approche de chaîne de valeur et, de ce fait, n'a pas été en mesure de passer à un stade de commercialisation du produit alors qu'un marché existait, avec une forte demande.

Chapitre 4

LE POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DU PNUD

Ce chapitre présente une analyse succincte de quelques aspects transversaux du Programme de pays du PNUD au Congo, afin d'évaluer son positionnement stratégique dans le contexte national et sa capacité à tirer parti de ses avantages comparatifs.

Le PNUD est considéré comme un partenaire et un interlocuteur important dont le label fait figure de caution internationale. Il est apprécié pour sa présence dans le pays, notamment dans les territoires où il est souvent la seule organisation présente, pour sa promptitude et ses capacités⁶⁶ à répondre aux besoins et priorités au niveau national ainsi que pour l'effet mobilisateur qu'il suscite au sein de nombreuses institutions partenaires⁶⁷.

Le PNUD, appuyant le Coordonnateur Résident dans ses fonctions, est très souvent perçu comme la porte d'entrée du Système des Nations Unies (SNU) et celui qui coordonne l'ensemble des agences du SNU. Parfois, le représentant adjoint du PNUD est perçu comme le coordonnateur adjoint du Système des Nations Unies. Ainsi, la contribution technique intrinsèque du PNUD n'est pas toujours très visible, notamment lorsqu'il intervient dans des domaines complexes tels que la gouvernance.

En revanche, sa capacité à mobiliser l'expertise des agences spécialisées (FAO, OMT, UNESCO, FNUAP...) a été efficace et appréciée, même si elle n'a été encore que ponctuelle et que certains

considèrent qu'elle est insuffisante. L'exemple le plus probant est sans doute le rôle déterminant joué par le PNUD dans la coordination de l'intervention du Système des Nations Unies face à la catastrophe humanitaire suite à l'explosion du dépôt d'armes de Mpila le 4 mars 2012.

Depuis 2013, le PNUAD est un programme conjoint, et les agences des Nations Unies tentent également d'élaborer davantage de projets conjoints. Ces derniers sont encore peu nombreux et portent essentiellement sur trois thématiques prioritaires : le genre, la jeunesse et les populations autochtones. Ce processus de partenariat est encore en cours de construction et, selon les agences concernées, des efforts restent à faire en matière de recherche de synergies, de coordination et de partage des coûts, notamment pour les activités de coordination.

Certains perçoivent encore le PNUD comme un bailleur de fonds, notamment les populations qui bénéficient de ses interventions et qui attendent de l'organisation qu'elle pallie les défaillances de l'État. Dans ce nombreux cas, ces populations bénéficiaires ne savent pas qu'il ne s'agit que d'un appui ponctuel et limité dans le temps, le plus souvent à caractère démonstratif, ou disposent d'informations insuffisantes à ce sujet.

Sur le plan stratégique, on reconnaît au PNUD au Congo une grande capacité en matière de plaider sur des sujets divers, tels que la gouvernance et la promotion de la paix, les ODD, les droits

66 On notera le rôle déterminant que le PNUD a joué lors de la catastrophe liée à l'explosion d'un dépôt de munitions en mars 2012 en mobilisant toutes les agences (SLAM, UNMAG, OCHA, les structures des Nations Unies spécialisées sur les questions d'urgence et de nettoyage des zones minées ou contaminées) qui ont chacune apporté leur appui au gouvernement.

67 De nombreuses personnes interrogées nous ont indiqué qu'elles avaient obtenu des résultats grâce au PNUD ou que celui-ci leur avait permis de les atteindre plus facilement et plus rapidement.

humains et le genre. Au cours des deux cycles de programmation revus, le PNUD au Congo s'est en outre positionné sur une thématique sensible (l'appui au processus électoral) pour laquelle les conditions⁶⁸ d'une intervention efficace n'étaient pas réunies, notamment au cours du cycle actuel.

Beaucoup attribuent au PNUD une grande capacité de facilitation du dialogue politique et attendent de lui un positionnement plus marqué, notamment suite au succès du dialogue et de la concertation organisés en 2015 entre les différents partis présents en vue de sortir le pays de la crise ainsi qu'à ses interventions en matière de relèvement face à la crise humanitaire et sécuritaire dans le Pool. Cependant, certains représentants de la société civile, notamment ceux d'associations considérées comme des partenaires non traditionnels⁶⁹ du PNUD, estiment qu'ils ne sont pas suffisamment sollicités ni associés à ses activités.

Sur le plan opérationnel, le PNUD est reconnu pour ses capacités de gestion transparente et rigoureuse et pour disposer de procédures plus flexibles et plus efficaces que celles des partenaires nationaux qui lui confient la gestion de leurs financements.

La contribution qu'apporte le PNUD en matière de renforcement des capacités pour la réalisation de diagnostics approfondis et l'élaboration de cadres de planification stratégique, est reconnue et appréciée par les bénéficiaires des institutions publiques, à la fois aux niveaux national et local, ainsi que pour l'introduction d'approches et d'outils novateurs. Le PNUD est notamment reconnu pour avoir introduit la culture de la procédure de suivi et évaluation axée sur les résultats, de planification décentralisée et d'activités génératrices de revenus, en réponse aux besoins des communautés. Dans le domaine de l'environnement, le PNUD se positionne bien au niveau des débats sur ce thème, mais il est surtout perçu comme un guichet du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et du Fonds vert pour le climat.

En termes de visibilité, les interventions du PNUD sont, dans l'ensemble, régulièrement couvertes par les médias nationaux et présentées sur le site Internet de l'organisation. En revanche, étant donné l'insuffisance des communications sur les résultats atteints, ses contributions au développement du pays ne sont pas toujours perçues à leur juste valeur.

68 Un contexte politique peu ouvert aux conseils en matière de gouvernance électorale conforme aux standards internationaux.

69 Telles que des associations politiques militantes dans le domaine des droits de l'Homme et de la gouvernance démocratique.

CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

5.1 CONCLUSIONS

Conclusion 1. Au cours des deux cycles de 2009 à 2013 et de 2014 à 2018, toutes les composantes du Programme de pays du PNUD au Congo ont été alignées sur les priorités nationales telles qu'elles ressortent dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP), puis dans le Plan National de Développement (PND) ; elles ont répondu en partie aux besoins des communautés et ont été conformes au mandat du PNUD, mais la stratégie du Bureau de pays s'est fixé des objectifs très ambitieux, notamment dans le domaine de la gouvernance, compte tenu des contraintes effectives du pays.

En effet, les interventions sous la forme de projets ou d'initiatives de plaidoyer dans les domaines de la gouvernance démocratique, de la réduction des inégalités et de l'atteinte des OMD, de la préservation de l'environnement et du genre, ont été alignées sur les priorités nationales du gouvernement congolais et ont répondu aux requêtes de ce dernier. Sur le terrain, les actions ont répondu aux besoins des communautés, mais seulement de façon partielle sur le plan quantitatif, du fait de leur caractère démonstratif et compte tenu des besoins et des attentes énormes des populations. Les interventions ont promu les valeurs onusiennes et se sont inscrites dans le Plan stratégique du PNUD pour la période de 2014 à 2017. Cependant, la stratégie adoptée par le PNUD se fondait sur des objectifs ambitieux, et il a été difficile de l'adapter aux contraintes rencontrées. Cette inadéquation est surtout manifeste dans la gouvernance démocratique, notamment pour les axes concernant les processus électoraux et la politique de décentralisation. La formulation des objectifs à atteindre manquait de réalisme, de même que celle des indicateurs proposés qui donnent peu d'informations sur l'atteinte des résultats.

Conclusion 2. Les résultats en matière de planification stratégique, de planification locale, de gestion axée sur les résultats, de genre, de gestion de projet et de respect des conventions internationales sur l'environnement sont encourageants, mais n'ont pas encore suscité de changement significatif dans les comportements et les pratiques des institutions du pays.

Des résultats notables ont été atteints dans le cadre de la planification stratégique, de la planification locale, de la gestion axée sur les résultats, du genre, de la gestion de projet et du respect des conventions internationales sur l'environnement. Certains d'entre eux ont eu un caractère innovant dans le développement local (approche participative dans le cadre de la planification au niveau des départements) et dans la lutte contre les inégalités (Villages du Millénaire). Toutefois, les entretiens menés avec les nombreux bénéficiaires au sein des institutions et des communautés de base dans la majorité des départements et les visites de terrain effectuées par la mission d'évaluation ont souligné le fait que ces résultats n'ont pas encore suscité de changement significatif dans les comportements et pratiques des institutions du pays. L'efficacité a été aussi de courte durée puisque de nombreux résultats n'ont pas résisté à l'épreuve du temps.

Conclusion 3. L'efficacité programmatique est satisfaisante compte tenu des partenariats établis et d'un début de recentrage des interventions alors que l'efficacité opérationnelle globale est moyennement satisfaisante en raison de retards dans la mise à disposition et l'application des ressources, et dans le choix des prestataires de services sur le terrain.

Les partenariats établis ont permis au PNUD de capter d'importantes ressources externes et de diversifier les sources de financement. De même,

la mobilisation d'autres agences du Système des Nations Unies dont l'expertise était plus adaptée a permis au PNUD d'améliorer l'efficacité de ses interventions. Par ailleurs, le nombre de petits projets inférieurs à 100 000 dollars qui existaient dans le premier cycle s'est progressivement réduit au cours du deuxième cycle pour faire place à des projets de montants plus élevés, consolidant ainsi l'efficacité programmatique en éliminant la dispersion.

En revanche, l'efficacité opérationnelle globale est jugée moyennement satisfaisante en raison de retards dans la mise à disposition des ressources, dans l'exécution des projets et dans le choix des prestataires de services sur le terrain. En effet, au cours du second cycle de programmation, le PNUD a souffert de la crise budgétaire du gouvernement et de la restriction voire du non-décaissement des ressources financières prévues dans les PTA conjoints signés avec les ministères. À partir de 2014, le PNUD n'a reçu aucun fonds du gouvernement, et cette situation a eu des répercussions négatives sur la réalisation des projets et des activités, dont plusieurs ont dû être abandonnés. L'efficacité opérationnelle a également été limitée dans l'exécution de certaines activités de projet dont le caractère n'était pas conforme à l'expertise du PNUD, par exemple, la construction de bâtiments ou la conduite d'activités agricoles et pastorales.

Conclusion 4. La durabilité est peu probable étant donné l'appropriation nationale jugée globalement peu satisfaisante en raison de la rotation fréquente des responsables administratifs, de l'insuffisance des transferts de compétences et du niveau faible de redevabilité dans les institutions et, sur le terrain, à cause de l'insuffisance des analyses préalables des risques, des activités de suivi et des stratégies de sortie.

Dans la majorité des cas, l'appropriation des accomplissements par les institutions a été inexistante, hormis de rares exceptions où elle n'était souvent que partielle. Ceci s'explique notamment par la fréquente rotation des cadres administra-

tifs lors des remaniements ministériels ou par les départs en retraite qui ne sont pas remplacés, comme dans le cas de la Direction générale de l'environnement. Globalement, les capacités individuelles ont été renforcées, mais seulement de manière limitée au niveau institutionnel.

Dans les domaines de la gouvernance électorale, de la gouvernance institutionnelle, de la gouvernance locale et de la réduction des inégalités, les acquis des projets sont faibles. La durabilité des accomplissements a été temporaire et, deux ou trois ans après la fin des projets, ils n'existent plus, soit parce que les ressources ont tari soit parce que les possibilités en matière de pérennisation des capacités des bénéficiaires sont très limitées. Les institutions étatiques et les organisations de la société civile n'ont pas été en mesure de prendre le relais et de poursuivre les projets de façon autonome et responsable. La durabilité des acquis est un problème majeur dans la coopération du PNUD avec le gouvernement et les communautés locales.

Conclusion 5. Les questions de genre ont fait l'objet d'un plaidoyer assidu de la part du PNUD, qui s'est traduit par des résultats encourageants, notamment en matière de gouvernance, et qui est susceptible d'engendrer des changements perceptibles à moyen terme. Cependant, à ce jour, ces changements restent encore modestes en raison d'une appropriation insuffisante et de résistances culturelles.

En effet, le plaidoyer continu du PNUD a permis de réaliser des avancées vers l'égalité dans les domaines de la gouvernance et de l'intégration du genre, qui est désormais une question transversale. Cependant, l'appropriation nationale reste encore timide et ne s'est pas traduite par des actions significatives. De plus, étant donné les moyens limités, le ministère en charge de la femme peine à s'imposer face aux ministères souverains.

Conclusion 6. En matière de positionnement stratégique, le PNUD apporte le label des Nations Unies, garant de sa neutralité et des valeurs onusiennes promues, ainsi que sa capa-

cité de dialogue et de coordination. Le PNUD est souvent perçu comme interchangeable avec les Nations Unies ou associé à la coordination des Nations Unies.

Les entretiens que la mission d'évaluation a menés avec les représentants des administrations publiques, de la société civile et du secteur privé ont fait clairement ressortir cette perception générale que ces acteurs ont du PNUD, perception qui lui confère l'un de ses plus importants avantages comparatifs.

Cette neutralité est un atout qui permet au PNUD de jouer un rôle actif pour favoriser le dialogue entre les partis politiques, notamment le parti au pouvoir et ceux de l'opposition, et pour intervenir dans le règlement des conflits. Sa valeur ajoutée réside également dans sa capacité à écouter et maintenir le dialogue avec toutes les parties prenantes, ainsi qu'à leur permettre de partager leurs connaissances et leurs expériences pour unir leurs forces, et ainsi de multiplier les interventions. En les invitant à se réunir et à débattre ensemble, le PNUD améliore les effets de complémentarité.

Il a été également constaté que le PNUD est très souvent assimilé aux Nations Unies ou perçu comme associé à la coordination des Nations Unies. De ce fait, il est souvent difficile de faire la différence entre le Système des Nations Unies – qui comprend plusieurs agences possédant chacune leur propre spécificité – et le PNUD – dont le mandat et les missions sont clairement distincts. Parfois, le représentant adjoint du PNUD a été assimilé au Coordinateur adjoint du Système des Nations Unies, comme le Représentant résident, qui assume une fonction double. Cependant, cette confusion peut être un atout quand il s'agit de mobiliser l'expertise complémentaire des autres agences voire de s'unir afin de plaider pour une cause commune auprès des décideurs au sein du gouvernement.

Conclusion 7. Les résultats du PNUD sont souvent peu visibles de par la nature de ses interventions, qui peuvent être à caractère

démonstratif (projets pilotes) ou peu tangibles, sous la forme de plaidoyers et d'appui-conseil, et en raison d'un « profil trop bas » de communicant. En outre, il est encore souvent perçu comme un bailleur de fonds, ce qui suscite des attentes et des frustrations.

En effet, les accomplissements et les innovations apportés par le PNUD dans sa coopération avec les acteurs du pays ne sont pas mis suffisamment en évidence et, en dehors des bénéficiaires directs, ils sont donc peu connus du public voire des autres partenaires de développement. Bien que les médias couvrent généralement les activités des projets, telles que des ateliers et des conférences, les informations sur les succès engrangés et sur les changements opérés aux niveaux national et local sont quasiment inexistantes. Par ailleurs, les représentants des ministères, de la société civile et des communautés de base perçoivent le PNUD comme une institution pourvoyeuse de ressources financières, à l'instar d'autres institutions financières internationales. Cette image, qui est contraire à la réalité, suscite des attentes élevées que le PNUD ne peut pas satisfaire, ce qui conduit à des déceptions.

5.2 RECOMMANDATIONS

Recommandation 1. Le PNUD devrait, au cours de son prochain Programme de pays, privilégier les interventions de développement qui visent à consolider la paix. Le PNUD peut l'accomplir grâce à ses avantages comparatifs et en sollicitant les services d'un Conseiller en matière de Paix et Développement. En effet, le grand défi du moment au Congo est le renforcement des processus démocratiques et de l'état de droit. Pour y parvenir, il est impératif de maintenir le climat de paix, nouvellement instauré. Les initiatives en la matière doivent sous-tendre toutes les interventions du PNUD, tant dans le domaine de la gouvernance (politique, économique, environnementale) que dans celui de la réduction des inégalités sous toutes leurs formes (entre les zones urbaines et rurales, vis-à-vis des peuples autochtones, en matière de genre, concernant l'accès aux ressources naturelles, etc.). Les ini-

tatives visant à garantir la sécurité des citoyens doivent se poursuivre, telles que les interventions au niveau communautaire visant à lutter contre la circulation des armes illicites, et la réforme du secteur de la sécurité (de la police et de l'armée) doit être promue. Le PNUD dispose d'atouts reconnus dans le renforcement des capacités institutionnelles et représente un acteur neutre dont les capacités de dialogue et de coordination lui permettent d'intervenir à différents niveaux du gouvernement et de dialoguer avec les divers acteurs nationaux.

Recommandation 2. Au cours de son prochain programme, le PNUD pourrait concentrer ses interventions sur deux axes stratégiques uniquement – l'un portant sur la « gouvernance démocratique et la consolidation de la paix » et l'autre, sur le « développement durable inclusif ». Ces deux axes – qui se complètent et se renforcent mutuellement à tous les niveaux – auraient pour objectif de soutenir la résilience des populations aux chocs et aux défis politiques, économiques, sociaux et environnementaux. En effet, il est préconisé que le PNUD puisse « faire moins, mais mieux » et qu'il se concentre sur ses domaines de compétences, tout en s'alignant sur le prochain PND en cours d'élaboration. Il doit éviter des interventions trop dispersées et orienter ses ressources en direction d'activités prioritaires, dans des zones prioritaires, et en faveur des populations les plus vulnérables. Il s'agit d'adopter une approche intégrée fondée sur la cohérence, la complémentarité et la coordination des interventions. Une telle concentration des efforts aura l'avantage de produire des changements plus significatifs et d'être un exemple à suivre pour la partie nationale et les autres partenaires. À titre d'exemple, le PNUD pourrait, dans le cadre du premier axe, renforcer ses interventions en matière d'amélioration de l'État de droit, de la transparence et de la redevabilité des institutions publiques, en mettant l'accent sur la lutte contre la corruption, conformément à la Convention des Nations Unies relative à ce sujet, ainsi que sur les processus de décentralisation et sur la gouvernance locale. Dans le cadre du second axe, il pourrait renforcer les capacités de résilience et

de relèvement des populations face aux changements climatiques et à d'autres catastrophes naturelles et étendre les opportunités de création d'emplois et d'AGR selon une approche axée sur la chaîne de valeur ou de « rémunération en échange d'un travail ».

Recommandation 3. Concernant la gouvernance électorale en particulier, qui représente un défi majeur au Congo, le PNUD – de même que les autres agences internationales – devrait contribuer aux efforts de renforcement du système électoral avec des interventions permettant d'établir un environnement propice à la participation citoyenne et à la tenue de scrutins libres et transparents. Le PNUD pourrait jouer un rôle de médiateur afin de faciliter le processus de dialogue national entre les partis et proposer des moyens innovants visant à appuyer des acteurs non traditionnels par le biais d'activités de médiation et de soutien. Il pourrait davantage former et encadrer les médias qui traitent des élections et les inciter à adopter et à respecter un code de conduite, à développer les capacités d'observateurs des OSC, et à apporter une assistance technique aux associations qui encouragent la participation, notamment celles des femmes, des jeunes et des populations autochtones, ou qui appuient les stratégies de prévention des conflits.

Recommandation 4. Le Bureau de pays devra, lors du prochain processus d'élaboration de son Programme de pays, faire en sorte que celui-ci repose sur une théorie du changement qui précisera sa stratégie d'intervention, en fonction des contraintes perçues de l'environnement dans lequel il intervient (hypothèses) et des facteurs (moteurs) relativement à ses avantages comparatifs, sur lesquels il peut s'appuyer pour susciter des changements. Ainsi, partant de l'analyse situationnelle, il sera possible de déterminer, dans chaque axe et pour chaque intervention ou groupe d'interventions, les intrants (ressources) et les produits nécessaires. Pour obtenir ces produits, le PNUD sollicitera la participation de l'État, identifiera les autres capacités nationales ou locales disponibles et mobilisera la participation des parties prenantes à la réalisation

de chaque intervention. Les produits permettront de mettre en lumière les effets immédiats, à moyen terme et intermédiaires et, enfin, l'impact. Cette démarche contribuera en outre à faire ressortir les interventions dont les résultats sont rapides et visibles (effets immédiats) et les actions nécessaires pour pérenniser leurs résultats. La formulation d'indicateurs SMART permettra un suivi aisé et utile pour mesurer les progrès.

Recommandation 5. Par ailleurs, le PNUD devra davantage encourager et s'investir dans des actions conjointes avec les autres agences des Nations Unies et, à défaut, poursuivre sa collaboration avec les agences spécialisées dans les domaines qu'il est nécessaire de couvrir, mais qui sortent de son domaine de compétences. En effet, le PNUD devrait davantage promouvoir les actions conjointes avec d'autres agences des Nations Unies de manière à augmenter l'impact de ses interventions, en accordant la priorité aux préoccupations transversales telles que le genre, la lutte contre le VIH/sida, la jeunesse, etc. sur la base de son mandat, sans pour autant se substituer aux agences qualifiées dans ces domaines. De plus, il devrait faire bénéficier les autres agences du Système des Nations Unies de son accès privilégié auprès des hauts décideurs du gouvernement afin de faire passer les différents messages de celles-ci et donner un sens concret à la démarche « Unis dans l'action » initiée en 2015.

Recommandation 6. Le PNUD doit continuer à encourager l'appropriation nationale afin de pérenniser et de promouvoir la démultiplication des résultats obtenus, et d'initier ainsi une dynamique de transformation et de changement à plus grande échelle. À cet effet, le PNUD devrait élargir ses consultations à la base lors de la conception et de la mise en œuvre de son programme et de ses projets, en associant ses partenaires traditionnels (gouvernement, associations) avec les représentants d'associations non traditionnelles, le secteur privé et les communautés locales, ces dernières devant être particulièrement impliquées dans l'identification des dynamiques sociales et culturelles locales, ainsi que des stra-

tégies de sortie post-projets. L'identification des facteurs restrictifs et favorables et l'exécution des interventions en termes d'accompagnement (par exemple, le renforcement des capacités) permettront de pérenniser les projets et les programmes. La société civile doit être davantage impliquée, et le rôle endossé par le PNUD doit se limiter aux activités d'encadrement, de suivi et de contrôle de la qualité. Afin de promouvoir l'appropriation nationale, le PNUD pourrait accueillir dans ses structures des cadres du ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration régionale et d'autres ministères sectoriels, pour une immersion qui permettrait de maîtriser davantage les démarches, les procédures et les techniques ainsi que les méthodes de gestion des projets et des programmes. Il pourrait également veiller à ce que le personnel et les institutions bénéficiaires soient toujours associés, dans la mesure du possible, aux travaux des experts mobilisés, de sorte à assurer un transfert de savoir-faire et de compétences. Enfin, le renforcement des capacités devrait bénéficier, outre les responsables directs, aux personnes relais ou aux techniciens moins susceptibles de changer de postes fréquemment.

Recommandation 7. Au cours du prochain cycle de programmation, le PNUD devra adopter une stratégie de communication axée sur les résultats de ses interventions et non pas se focaliser exclusivement sur le lancement d'activités. Le plan de communication aura une triple fonction : améliorer la visibilité du PNUD en matière de résultats atteints, rappeler son mandat et distinguer ses activités de celles de la coordination du Système des Nations Unies, à laquelle on l'assimile souvent.

Recommandation 8. En termes de mobilisation des ressources, le PNUD devra, d'une part, intensifier ses efforts de plaidoyer auprès du gouvernement pour l'amener à mettre à disposition les fonds de contrepartie nationale et, d'autre part, diversifier ses sources de financement en s'orientant vers de nouvelles opportunités. Sachant que les ressources propres du PNUD doivent être utilisées de manière catalytique, les fonds de contrepartie nationale

devraient être au moins deux fois supérieurs à ceux du PNUD. Le PNUD devrait poursuivre et étendre son partenariat avec les autres partenaires techniques et financiers (PTF) tels la Banque africaine de développement (BAD) et la Banque mondiale, qui souhaiteraient bénéficier de la capacité de dialogue du PNUD et de sa proximité avec les décideurs congolais. De son côté, la BAD souhaiterait mettre à profit les capacités du PNUD en tant que gestionnaire de fonds avec les organisations de la société civile (OSC) et les grandes entreprises des secteurs pétrolier et de l'exploitation forestière, notamment celles qui se sont lancées dans une démarche de responsabilité sociale d'entreprise. Le PNUD pourrait également saisir d'autres opportunités de partenariat pour améliorer sa capacité à mobiliser des ressources et diversifier ses sources.

Recommandation 9. Le PNUD doit renforcer ses activités de suivi et d'évaluation axées sur les résultats au niveau du programme et poursuivre l'appui qu'il apporte à ses partenaires dans ce domaine afin de disposer de statistiques fiables. En effet, l'accent doit être mis sur les changements induits par ses activités, ainsi que sur les progrès accomplis dans la réalisation des effets escomptés. Les indicateurs doivent être formulés de manière plus réaliste, à des coûts raisonnables, et être orientés en fonction des contraintes sur le terrain. Des indicateurs qualitatifs doivent également être

définis de manière à refléter l'apport souvent qualitatif fourni par les interventions du PNUD. Les évaluations de projet devraient être plus régulières et plus nombreuses, car elles constituent des outils d'aide à la décision. Le renforcement des capacités en matière de GAR doit s'accompagner de la mise en place d'un système de suivi reposant sur des statistiques fiables. Le renforcement du système de statistique national apparaît donc comme critique afin de le rendre opérationnel.

Recommandation 10. Le PNUD doit poursuivre son appui aux contreparties nationales en faveur de l'intégration du genre, de manière à assurer au minimum l'établissement systématique de rapports présentant des données désagrégées par sexe et des lignes budgétaires tenant compte de la dimension du genre. Le Bureau de pays classe d'ores et déjà les projets selon le marqueur d'égalité homme-femme, mais il n'intègre pas encore systématiquement les données désagrégées par sexe dans les rapports d'activités, ce qui est nécessaire pour orienter le processus décisionnel et la budgétisation sensible au genre d'une part et pour mettre en œuvre des interventions ciblées efficaces d'autre part. Par ailleurs, la participation des responsables (nationaux et/ou sectoriels) en charge des questions liées au genre lors des exercices de planification serait un moyen efficace de concrétiser l'intégration sectorielle de cette dimension.

5.3 RÉPONSES DE LA DIRECTION

Recommandation 1. Le PNUD devrait, au cours de son prochain Programme de pays, privilégier les interventions de développement qui visent à consolider la paix. Le PNUD peut l’accomplir grâce à ses avantages comparatifs et en sollicitant les services d’un Conseiller en matière de Paix et Développement. En effet, le grand défi du moment au Congo est le renforcement **des processus démocratiques et de l’État de droit**. Pour y parvenir, il est impératif de maintenir le climat de paix, nouvellement instauré. Les initiatives en la matière doivent sous-tendre toutes les interventions du PNUD, tant dans le domaine de la gouvernance (politique, économique, environnementale) que dans celui de la réduction des inégalités sous toutes leurs formes (entre les zones urbaines et rurales, vis-à-vis des peuples autochtones, en matière de genre, concernant l’accès aux ressources naturelles, etc.). Les initiatives visant à garantir la sécurité des citoyens doivent se poursuivre, telles que les interventions au niveau communautaire visant à lutter contre la circulation des armes illicites, et la réforme du secteur de la sécurité (de la police et de l’armée) doit être promue. Le PNUD dispose d’atouts reconnus dans le renforcement des capacités institutionnelles et représente un acteur neutre dont les capacités de dialogue et de coordination lui permettent d’intervenir à différents niveaux du gouvernement et de dialoguer avec les divers acteurs nationaux.

Réponse de la direction

Le Bureau de pays ne peut pas accepter cette recommandation telle quelle et émet des réserves, pour les raisons suivantes :

1. Complexité de la recommandation qui touche à différents aspects, d’où la difficulté de l’accepter ou non dans son entièreté ;
2. Actuellement, le Congo n’est pas un pays en situation de conflit ou de post-conflit ; les événements actuels dans le Pool sont circonscrits à quelques contrées de cette province et ne constituent pas un conflit armé de type classique dont l’issue doit passer par un processus de consolidation de la paix ;
3. La consolidation de la paix ne peut justifier un axe central du programme devant sous-tendre toutes les interventions du PNUD pour les cinq prochaines années. Bien entendu, le contexte politique congolais dénote des antagonismes récurrents entre les forces politiques. Pour répondre à cette préoccupation, le PNUD est actuellement engagé dans une démarche de bons offices, avec l’appui de l’UNOCA depuis 2015, en faveur du gouvernement et des partis politiques afin de favoriser la cohésion sociale et l’approfondissement de la démocratie pluraliste inclusive, porteuse d’atténuation des antagonismes politiques violents. À titre d’exemple :
 - Suite aux événements dans le Pool, le PNUD, avec l’appui de l’UNOCA, est engagé dans la formulation de deux programmes (DDR et de cohésion sociale) ;
 - Élaboration des guides du citoyen, mise en place de la radio citoyenne et conduite d’autres activités de sensibilisation sur les questions touchant à la démocratie ;
 - Le PNUD bénéficie déjà de l’appui d’un PDA ;
 - Des contacts actuellement en cours avec la partie nationale, y compris avec le Parlement, visent à définir un cadre de partenariat pour renforcer les capacités des institutions, des partis politiques et des acteurs politiques, afin que ceux-ci soient mieux outillés pour asseoir au Congo une démocratie apaisée, inclusive et non conflictuelle ;
4. Engager le PNUD dans la réforme du secteur de la sécurité, dans la lutte contre la circulation des armes illicites, etc. ne saurait constituer un pilier du prochain programme, pour les raisons suivantes :
 - Absence de volonté politique ;
 - Caractère ponctuel de la crise du Pool.

Les actions futures du PNUD devront s’inscrire dans les priorités nationales telles que reprises dans le PND, dans la mise en œuvre de l’agenda des ODD et dans le nouveau cadre programmatique du SNU, qui couvrira la période 2019-2023.

En un mot, la recommandation pouvait être pertinente pour le cycle de programmation passé, au cours de laquelle le PNUD appuyait le Congo en phase de post-conflit concernant les aspects de consolidation de la paix. Quant aux autres aspects, les réponses apportées ci-haut illustrent parfaitement les actions menées par le Bureau.

Actions clés	Responsable	Période
<ul style="list-style-type: none"> • Continuer le plaidoyer auprès du gouvernement sur la pertinence et l’importance de l’implication du SNU sur les questions de gouvernance démocratique ; • S’assurer que ces aspects ressortent des analyses qui vont être réalisées dans le cadre du prochain CCA ; • S’assurer également que les priorités identifiées par le PNUD dans le cadre de la gouvernance, mais aussi dans le domaine de la croissance inclusive et durable occupent une place prépondérante dans la version finale du PND et de l’UNDAF qui vont représenter le socle de notre prochain Programme de pays ; • Continuer les efforts dans le domaine de la mobilisation de ressources pour la mise en œuvre des priorités identifiées dans les deux secteurs. 	Programme	2018

(à suivre)

(suite)

Recommandation 2. Au cours de son prochain programme, le PNUD pourrait concentrer ses interventions sur deux axes stratégiques uniquement – l'un portant sur la « gouvernance démocratique et la consolidation de la paix » et l'autre, sur le « développement durable inclusif ». Ces deux axes – qui se complètent et se renforcent mutuellement à tous les niveaux – auraient pour objectif de soutenir la résilience des populations aux chocs et aux défis politiques, économiques, sociaux et environnementaux. En effet, il est préconisé que le PNUD puisse « faire moins, mais mieux » et qu'il se concentre sur ses domaines de compétences, tout en s'alignant sur le prochain PND en cours d'élaboration. Il doit éviter des interventions trop dispersées et orienter ses ressources en direction d'activités prioritaires, dans des zones prioritaires, et en faveur des populations les plus vulnérables. Il s'agit d'adopter une approche intégrée fondée sur la cohérence, la complémentarité et la coordination des interventions. Une telle concentration des efforts aura l'avantage de produire des changements plus significatifs et d'être un exemple à suivre pour la partie nationale et les autres partenaires. À titre d'exemple, le PNUD pourrait, dans le cadre du premier axe, renforcer ses interventions en matière d'amélioration de l'État de droit, de la transparence et de la redevabilité des institutions publiques, en mettant l'accent sur la lutte contre la corruption, conformément à la Convention des Nations Unies relative à ce sujet, ainsi que sur les processus de décentralisation et sur la gouvernance locale. Dans le cadre du second axe, il pourrait renforcer les capacités de résilience et de relèvement des populations face aux changements climatiques et à d'autres catastrophes naturelles et étendre les opportunités de création d'emplois et d'AGR selon une approche axée sur la chaîne de valeur ou de « rémunération en échange d'un travail ».

Réponse de la direction

Le Bureau de pays ne peut accepter cette recommandation telle quelle et émet des réserves. En effet, les deux axes stratégiques proposés sont à la fois trop limitatifs et ne tiennent pas compte des priorités du gouvernement figurant dans le Plan National de Développement (PND) en cours de finalisation. Ce sont les priorités du PND qui sous-tendent la programmation du prochain CPD.

Pour le premier axe, concernant la consolidation de la paix, le Bureau de pays poursuivra ses activités qualitatives et normatives telles que reflétées dans la réponse à la recommandation n° 1.

Concernant la gouvernance électorale, le BP appuie un processus suite à une demande du gouvernement, et ce dernier a décidé de façon souveraine d'organiser les dernières élections sans l'appui de la communauté internationale. Malgré cela, le PNUD a continué d'apporter son appui tant qualitatif que normatif, comme l'illustre la réponse à la recommandation n° 3.

Quant aux autres aspects de la gouvernance, la recommandation porte en réalité sur des interventions en cours, lesquelles se poursuivront lors du prochain cycle de programmation si elles sont retenues dans le prochain cadre programmatique du SNU :

- Élaboration d'une politique nationale de la décentralisation sous-tendue par un plan d'action de mise en œuvre pour les cinq prochaines années ;
- Lutte contre la corruption et les investigations financières ;
- Élaboration d'une politique nationale de la justice et des droits de l'Homme.

Quant au développement inclusif et durable, le PNUD soutient :

- Le programme de développement local et communautaire fondé sur le modèle du PUDC, qui pourrait cibler le département très enclavé de la Likouala ;
- Une gestion durable de l'environnement qui profite aussi aux populations locales ;
- Appui aux jeunes et à l'autonomisation des femmes.

Ces exemples indiquent que le Bureau de pays essaie d'être le plus stratégique possible avec le peu de ressources dont il dispose en se focalisant sur les populations les vulnérables (peuples autochtones, femmes, jeunes, PVVIH).

Actions clés	Responsable	Période
<ul style="list-style-type: none">• Continuer le plaidoyer auprès du gouvernement sur la pertinence et l'importance de l'implication du SNU sur les questions de gouvernance démocratique ;• S'assurer que ces aspects ressortent des analyses qui vont être réalisées dans le cadre du prochain CCA ;• S'assurer également que les priorités identifiées par le PNUD dans le cadre de la gouvernance, mais aussi dans le domaine de la croissance inclusive et durable occupent une place prépondérante dans la version finale du PND et de l'UNDAF qui vont représenter le socle de notre prochain Programme de pays ;• Continuer les efforts dans le domaine de la mobilisation de ressources pour la mise en œuvre des priorités identifiées dans les deux secteurs ;• Tenant compte du contexte financier actuel, continuer de mettre l'accent sur une priorisation et un ciblage améliorés.	Direction/ Programme	2018

(à suivre)

(suite)

Recommandation 3. Concernant la gouvernance électorale en particulier, qui représente un défi majeur au Congo, le PNUD – de même que les autres agences internationales – devrait contribuer aux efforts de renforcement du système électoral avec des interventions permettant d'établir un environnement propice à la participation citoyenne et à la tenue de scrutins libres et transparents. Le PNUD pourrait jouer un rôle de médiateur afin de faciliter le processus de dialogue national entre les partis et proposer des moyens innovants visant à appuyer des acteurs non traditionnels par le biais d'activités de médiation et de soutien. Il pourrait davantage former et encadrer les médias qui traitent des élections et les inciter à adopter et à respecter un code de conduite, à développer les capacités d'observateurs des OSC, et à apporter une assistance technique aux associations qui encouragent la participation, notamment celles des femmes, des jeunes et des populations autochtones, ou qui appuient les stratégies de prévention des conflits.

Réponse de la direction

Le Bureau de pays émet des réserves et considère que cette recommandation est mal formulée et ne reflète pas la réalité dans un pays souverain.

La gouvernance électorale constitue d'abord et avant tout un défi pour le gouvernement ; deuxièmement, l'évaluation a occulté les efforts déployés par le PNUD en vue d'obtenir une demande d'appui de la part du gouvernement pour le processus électoral. Le BP considère également qu'il est inexact de dire que l'approche du PNUD « a été trop axée sur la prudence dans un souci de préserver ses relations avec le gouvernement du pays ». Le PNUD ne peut aller à l'encontre de la volonté gouvernementale et forcer le gouvernement à s'associer au Système des Nations Unies.

Il a été proposé d'intégrer une assistance électorale conforme au modèle des Nations Unies en la matière. Il s'agit notamment de propositions portant sur la manière de pallier les faiblesses relevées par les observateurs électoraux lors du dernier cycle électoral, à travers le renforcement des capacités des acteurs électoraux et la formation de femmes candidates aux prochaines élections, dans le cadre de l'objectif d'amélioration de la participation des femmes aux sphères de prise de décisions.

De même, le Bureau de pays poursuivra l'initiative de plaidoyer qu'il a entamée durant le précédent cycle de programmation en faveur de l'amélioration du cadre normatif afin de favoriser la parité.

Actions clés	Responsable	Période
<ul style="list-style-type: none">Continuer le plaidoyer auprès du gouvernement sur la pertinence et l'importance de l'implication du SNU sur les questions de gouvernance électorale ;Continuer la mise en œuvre des activités dans lesquelles le PNUD est déjà engagé, telles que la formation des femmes candidates, des journalistes, des leaders des partis politiques sur les processus électoraux ;Continuer les efforts de mobilisation de ressources pour la mise en œuvre de ces activités.	Direction/ Programme	2018

(à suivre)

(suite)

Recommandation 4. Le Bureau de pays devra, lors du prochain processus d'élaboration de son Programme de pays, faire en sorte que celui-ci repose sur une théorie du changement qui précisera sa stratégie d'intervention, en fonction des contraintes perçues de l'environnement dans lequel il intervient (hypothèses) et des facteurs (moteurs) relativement à ses avantages comparatifs, sur lesquels il peut s'appuyer pour susciter des changements.

Ainsi, partant de l'analyse situationnelle, il sera possible de déterminer, dans chaque axe et pour chaque intervention ou groupe d'interventions, les intrants (ressources) et les produits nécessaires. Pour obtenir ces produits, le PNUD sollicitera la participation de l'État, identifiera les autres capacités nationales ou locales disponibles et mobilisera la participation des parties prenantes à la réalisation de chaque intervention. Les produits permettront de mettre en lumière les effets immédiats, à moyen terme et intermédiaires et, enfin, l'impact. Cette démarche contribuera en outre à faire ressortir les interventions dont les résultats sont rapides et visibles (effets immédiats) et les actions nécessaires pour pérenniser leurs résultats. La formulation d'indicateurs SMART permettra un suivi aisé et utile pour mesurer les progrès.

Réponse de la direction

Le Bureau de pays prend note de cette recommandation.

Le Bureau de pays entend mettre à profit le contexte actuel (élaboration du PND 2018-2022, élaboration du CCA 2019-2023) pour le renforcement de l'analyse de la théorie du changement lors de l'élaboration de son Programme de pays 2019-2023.

Le PNUD a toujours associé les parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces programmes et projets. Cependant, le BP envisage d'approfondir son analyse des risques et de mettre l'accent sur les interventions permettant d'obtenir des effets à moyen terme, avec un cadre de suivi bien défini.

Actions clés	Responsable	Période
<ul style="list-style-type: none">• Séminaires internes d'appropriation de la théorie du changement ;• Renforcement de la théorie du changement à l'élaboration de tous les documents programmatiques ;• Réalisation, en collaboration avec les partenaires de manière plus systématique, d'études et d'analyses spécifiques pour la réalisation de chaque intervention.	Programme	Continue

Recommandation 5. Par ailleurs, le PNUD devra davantage encourager et s'investir dans des actions conjointes avec les autres agences des Nations Unies et, à défaut, poursuivre sa collaboration avec les agences spécialisées dans les domaines qu'il est nécessaire de couvrir, mais qui sortent de son domaine de compétences.

En effet, le PNUD devrait davantage promouvoir les actions conjointes avec d'autres agences des Nations Unies de manière à augmenter l'impact de ses interventions, en accordant la priorité aux préoccupations transversales telles que le genre, la lutte contre le VIH/sida, la jeunesse, etc. sur la base de son mandat, sans pour autant se substituer aux agences qualifiées dans ces domaines. De plus, il devrait faire bénéficier les autres agences du Système des Nations Unies de son accès privilégié auprès des hauts décideurs du gouvernement afin de faire passer les différents messages de celles-ci et donner un sens concret à la démarche « Unis dans l'action » initiée en 2015.

Réponse de la direction

Le Bureau de pays prend note de cette recommandation. À titre de rappel, un certain nombre d'actions ont déjà été engagées dans ce sens, dont les suivantes :

- L'élaboration de projets conjoints dans les domaines du genre et de la jeunesse. Nous travaillons également à l'élaboration d'un Projet conjoint de type PUDC ou Projet d'Urgence Développement Communautaire dans la région de la Likouala ;
- Nous avons déjà recouru à l'appui des autres agences dans des domaines où le PNUD ne dispose pas de l'expertise nécessaire : la FAO pour la formation des femmes aux techniques agricoles et l'UNESCO relativement aux radios citoyennes ;
- Initiatives de plaidoyer conjointes auprès du gouvernement et des donateurs au sujet de priorités communes ;
- Collaboration dans le cadre de « Unis dans l'action » ainsi qu'avec des groupes de travail interagences, où nous partageons nos analyses respectives et développons des cadres de collaboration.

Actions clés	Responsable	Période
<ul style="list-style-type: none">• Accroître le nombre de projets conjoints avec les agences du SNU ;• Finaliser l'élaboration et la mise en œuvre du BOS au Congo ;• Finaliser aussi notre stratégie de réduction des coûts opérationnels entre agences ;• Renforcer la collaboration entre agences à travers les groupes de résultats.	Direction/ Programme	Début 2018

(à suivre)

(suite)

Recommandation 6. Le PNUD doit continuer à encourager l'appropriation nationale afin de pérenniser et de promouvoir la multiplication des résultats obtenus, et d'initier ainsi une dynamique de transformation et de changement à plus grande échelle. À cet effet, le PNUD devrait élargir ses consultations à la base lors de la conception et de la mise en œuvre de son programme et de ses projets, en associant ses partenaires traditionnels (gouvernement, associations) avec les représentants d'associations non traditionnelles, le secteur privé et les communautés locales, ces dernières devant être particulièrement impliquées dans l'identification des dynamiques sociales et culturelles locales, ainsi que des stratégies de sortie post-projets. L'identification des facteurs restrictifs et favorables et l'exécution des interventions en termes d'accompagnement (par exemple, le renforcement des capacités) permettront de pérenniser les projets et les programmes. La société civile doit être davantage impliquée, et le rôle endossé par le PNUD doit se limiter aux activités d'encadrement, de suivi et de contrôle de la qualité. Afin de promouvoir l'appropriation nationale, le PNUD pourrait accueillir dans ses structures des cadres du ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration régionale et d'autres ministères sectoriels, pour une immersion qui permettrait de maîtriser davantage les démarches, les procédures et les techniques ainsi que les méthodes de gestion des projets et des programmes. Il pourrait également veiller à ce que le personnel et les institutions bénéficiaires soient toujours associés, dans la mesure du possible, aux travaux des experts mobilisés, de sorte à assurer un transfert de savoir-faire et de compétences. Enfin, le renforcement des capacités devrait bénéficier, outre les responsables directs, aux personnes relais ou aux techniciens moins susceptibles de changer de postes fréquemment.

Réponse de la direction

Le Bureau de pays prend note de cette recommandation. En effet, le souci d'encourager l'appropriation nationale est une constante dans la mise en œuvre des programmes/projets au bénéfice de la partie nationale. Concernant la gestion de projet, les représentants des partenaires de réalisation devant signer les PTA sont étroitement impliqués dans la formulation du projet et sa mise en œuvre, ainsi que dans le suivi et l'évaluation des produits qui en découleront. Ce compagnonnage programmatique est une des clés de la réussite d'un projet. De plus, le Bureau a opté pour la modalité d'exécution nationale (NIM) couplée avec l'approche harmonisée de remise d'espèces (HACT), qui permettent de renforcer la responsabilisation fiduciaire de la partie nationale. Ce faisant, le transfert de compétence est effectif.

Pour mieux systématiser cette ambition, le Bureau se propose de multiplier les formations en GAR, gestion de programme/projet et sur le HACT à l'endroit des ministères partenaires, aux autorités locales et toutes parties responsables (ONG, associations, société civile). Plus concrètement, le Bureau au travers des partenaires de réalisation institutionnels doit mettre l'accent sur les relais locaux (associations, ONG, OBC,...) afin d'atteindre plus efficacement les bénéficiaires directs.

Le Bureau a identifié le problème posé par la forte mobilité des cadres administratifs et a orienté sa stratégie de renforcement des capacités à l'endroit des Directeurs des Études et de la Planification (techniciens des institutions) qui constituent de réelles portes d'entrée pour la pérennisation des actions programmatiques/interventions du PNUD.

Actions clés	Responsable	Période
<ul style="list-style-type: none">• Multiplication de consultations participatives ;• Revues trimestrielles conjointes ;• Multiplier les formations au niveau des parties prenantes sur la GAR, procédures de gestion de projets, HACT.	Programme	Continue

Recommandation 7. Au cours du prochain cycle de programmation, le PNUD devra adopter une stratégie de communication axée sur les résultats de ses interventions et non pas se focaliser exclusivement sur le lancement d'activités. Le plan de communication aura une triple fonction : améliorer la visibilité du PNUD en matière de résultats atteints, rappeler son mandat et distinguer ses activités de celles de la coordination du Système des Nations Unies, à laquelle on l'assimile souvent.

Réponse de la direction

Le Bureau de pays prend note de cette recommandation et travaillera de façon à renforcer les orientations de sa communication vers la GAR. D'ores et déjà, le Bureau de pays a fait un sondage sur ses interventions au Congo, dont les résultats serviront de base diagnostique à l'élaboration d'un nouveau plan de communication et permettront de mieux vulgariser les actions du PNUD à tous les niveaux, de manière à mieux communiquer sur les résultats. Pour aller dans le sens de la recommandation, le Bureau de pays a déjà développé des outils multimédias, tels que des brochures, des films et des documentaires. Le Bureau est également très actif sur les médias sociaux et dans la communication de ses résultats.

Actions clés	Responsable	Période
<ul style="list-style-type: none">• Renforcement de la stratégie de communication du Bureau en se focalisant davantage sur la communication des résultats et sur leur mise à disposition auprès des donateurs.	Direction/ Unité communication/ PMSU	

(à suivre)

(suite)

Recommandation 8. En termes de mobilisation des ressources, le PNUD devra, d'une part, intensifier ses efforts de plaidoyer auprès du gouvernement pour l'amener à mettre à disposition les fonds de contrepartie nationale et, d'autre part, diversifier ses sources de financement en s'orientant vers de nouvelles opportunités. Sachant que les ressources propres du PNUD doivent être utilisées de manière catalytique, les fonds de contrepartie nationale devraient être au moins deux fois supérieurs à ceux du PNUD. Le PNUD devrait poursuivre et étendre son partenariat avec les autres partenaires techniques et financiers (PTF) tels la Banque africaine de développement (BAD) et la Banque mondiale, qui souhaiteraient bénéficier de la capacité de dialogue du PNUD et de sa proximité avec les décideurs congolais. De son côté, la BAD souhaiterait mettre à profit les capacités du PNUD en tant que gestionnaire de fonds avec les organisations de la société civile (OSC) et les grandes entreprises des secteurs pétrolier et de l'exploitation forestière, notamment celles qui se sont lancées dans une démarche de responsabilité sociale d'entreprise. Le PNUD pourrait également saisir d'autres opportunités de partenariat pour améliorer sa capacité à mobiliser des ressources et diversifier ses sources.

Réponse de la direction

Le Bureau de pays prend note de cette recommandation. Toutefois, la classification économique du pays (pays à revenu intermédiaire) est peu attrayante pour l'aide publique au développement. Du fait de la crise financière que traverse le pays actuellement, les possibilités de mobilisation de ressources du gouvernement lors des deux prochaines années sont très limitées. Le Bureau est déjà allé dans le sens de la diversification de ses partenaires. Concernant le secteur privé, des initiatives ont déjà été réalisées dans le cadre de la responsabilité sociétale (TOTAL E&P, Maurel & Prom). Elles seront encore multipliées. Les incertitudes liées au contexte économique actuel ont déjà affecté de nombreuses sociétés, ce qui rendra difficile à court terme la mobilisation de fonds. Mais la crise actuelle crée également des opportunités, et le Bureau continuera à travailler à l'apport d'idées innovantes dans des domaines tels que la jeunesse et l'économie numérique.

Il est aussi important de souligner que les PTF sont faiblement représentés au Congo, mais des missions ont également été menées à Kinshasa, où se trouvent la plupart des PTF. Les fondations, les organisations sous-régionales représentent également une alternative que le Bureau est en train d'examiner.

A terme, c'est le siège qui doit revoir sa stratégie d'engagement dans les pays à revenus intermédiaires afin de renforcer la compétitivité des BP dans de nouveaux domaines, et ce, au-delà des contributions du gouvernement.

Actions clés	Responsable	Période
<ul style="list-style-type: none">Mise à jour de la stratégie de mobilisation de ressources tenant compte du contexte actuel et des nouveaux partenariats potentiels ;Organisation des missions de rencontres régulières avec les PTF non représentés à Brazzaville (Kinshasa ou capitales respectives) ;Élaboration d'actions de plaidoyer auprès du secteur privé à Brazzaville et Pointe-Noire ;Proposer au gouvernement l'organisation d'une table ronde des donateurs, non seulement pour le financement du PND, mais aussi des politiques sectorielles, dont celles touchant au tourisme et à l'environnement.	Direction/ Programme/ Économiste/ PMSU/Chargé de l'adminis- tration et des finances	2017- 2018

(à suivre)

(suite)

Recommandation 9. Le PNUD doit renforcer ses activités de suivi et d'évaluation axées sur les résultats au niveau du programme et poursuivre l'appui qu'il apporte à ses partenaires dans ce domaine afin de disposer de statistiques fiables. En effet, l'accent doit être mis sur les changements induits par ses activités, ainsi que sur les progrès accomplis dans la réalisation des effets escomptés. Les indicateurs doivent être formulés de manière plus réaliste, à des coûts raisonnables, et être orientés en fonction des contraintes sur le terrain. Des indicateurs qualitatifs doivent également être définis de manière à refléter l'apport souvent qualitatif fourni par les interventions du PNUD. Les évaluations de projet devraient être plus régulières et plus nombreuses, car elles constituent des outils d'aide à la décision. Le renforcement des capacités en matière de GAR doit s'accompagner de la mise en place d'un système de suivi reposant sur des statistiques fiables. Le renforcement du système de statistique national apparaît donc comme critique afin de le rendre opérationnel.

Réponse de la direction

Le Bureau pays prend acte de cette recommandation.

Néanmoins, les contraintes financières et l'absence de fonction dédiée au suivi-évaluation ont été compensées par le rattachement de cette activité au PMSU. De même, le Bureau travaille déjà en parfaite synergie avec la chargée du suivi-évaluation de la coordination du SNU.

Pour le suivi de la mise en œuvre des ODD au Congo, le Bureau a entrepris une collaboration avec le Groupe de résultats de suivi-évaluation du SNU et le gouvernement (ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration régionale) dans le cadre de la formulation d'un cadre statistique commun.

En vue de fiabiliser les données statistiques, le Bureau envisage de renforcer sa collaboration avec l'Institut National de la Statistique (INS).

Actions clés	Responsable	Période
<ul style="list-style-type: none">Élaboration d'un plan de formation interne et pour les partenaires sur la gestion axée sur les résultats ;Établissement d'un partenariat solide avec l'Institut National de la Statistique.	Programme/ PMSU	2018

Recommandation 10. Le PNUD doit poursuivre son appui aux contreparties nationales en faveur de l'intégration du genre, de manière à assurer au minimum l'établissement systématique de rapports présentant des données désagrégées par sexe et des lignes budgétaires tenant compte de la dimension du genre. Le Bureau de pays classe d'ores et déjà les projets selon le marqueur d'égalité homme-femme, mais il n'intègre pas encore systématiquement les données désagrégées par sexe dans les rapports d'activités, ce qui est nécessaire pour orienter le processus décisionnel et la budgétisation sensible au genre d'une part et pour mettre en œuvre des interventions ciblées efficaces d'autre part. Par ailleurs, la participation des responsables (nationaux et/ou sectoriels) en charge des questions liées au genre lors des exercices de planification serait un moyen efficace de concrétiser l'intégration sectorielle de cette dimension.

Réponse de la direction

Le Bureau de pays prend note de cette recommandation et entend renforcer l'appui qu'il apporte aux partenaires nationaux.

Il prendra des dispositions visant à faire ressortir, dans ses rapports, les données désagrégées par sexe. Il fera en sorte de systématiser une budgétisation sensible au genre dans ses programmes et projets. Dans le cadre du renforcement des capacités des partenaires (nationaux et/ou sectoriels), le Bureau de pays prévoira en priorité une planification sensible au genre. D'ores et déjà, le PNUD a aidé le gouvernement à élaborer un Plan d'action de mise en œuvre de la Politique Nationale Genre qui comporte une planification et une budgétisation sensibles au genre.

Actions clés	Responsable	Période
<ul style="list-style-type: none">Mettre en place des mesures qui permettront d'affecter au moins 10 % du budget du Bureau ;Élaboration des programmes/projets avec des cibles et des indicateurs sensibles au genre.	Programme/ Direction	2018

ANNEXES (disponibles en ligne)

Les annexes suivantes sont disponibles sur le site web du BIE à l'adresse : <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9391>

ANNEXE 1 : Aperçu du pays

ANNEXE 2 : Aperçu du Bureau de pays

ANNEXE 3 : Liste des projets

ANNEXE 4 : Résultats du DPP et statut des indicateurs

ANNEXE 5 : Liste des documents consultés



*Au service
des peuples
et des nations*

Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau indépendant d'évaluation
1 UN Plaza, 20th floor, New York, NY 10017 États-Unis
Tél. : (646) 781-4200 Fax : (646) 781-4213
Internet : www.undp.org/evaluation



/UNDP_Evaluation



/ieoundp



/evaluationoffice