



ÉVALUATION DES RÉSULTATS
DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT RÉPUBLIQUE DU
CONGO

LES RAPPORTS PUBLIÉS AU TITRE DE CETTE SÉRIE

Bangladesh	Monténégro
Bénin	Mozambique
Bhoutan	Nicaragua
Chine	Nigéria
Colombie	Rwanda
Equateur	Serbie
Egypte	Soudan
Ethiopie	Syrie (République arabe syrienne)
Honduras	Turquie
Inde	Ukraine
Jordanie	Viet Nam
Laos	Yémen

ÉQUIPE D'ÉVALUATION

Chef d'équipe	Carrol Faubert, Abacus International Management L.L.C.
Membres de l'équipe	Abdenour Benbouali, Abacus International Management L.L.C. Hyacinthe Defoundoux-Fila, Abacus International Management L.L.C.
Chargée de projet	Michael Reynolds, Bureau d'évaluation, PNUD

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT : RÉPUBLIQUE DU CONGO

Copyright © UNDP 2008, tous droits réservés.
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.

Rédaction et forme du rapport : Suazion Inc. (NY, suazion.com) **Production :** A.K. Office Supplies (NY)

AVANT-PROPOS

Le présent ouvrage est une évaluation indépendante effectuée par le Bureau de l'évaluation du PNUD dans la République du Congo. L'évaluation, intitulée 'Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD)', analyse la pertinence et le positionnement stratégique de l'appui du PNUD et ses contributions au développement du pays entre 2004 et 2007. Elle examine les interventions du PNUD dans les divers domaines thématiques du programme quadriennal de pays afin de fournir de recommandations tournées vers l'avenir et d'aider le bureau du PNUD au Congo et ses partenaires à formuler des programmes pour le prochain cycle de programmation (2009–2013). Le rapport examine le contexte dans lequel le PNUD exerce ses fonctions en République du Congo, en particulier s'agissant du développement économique et humain. En outre, elle analyse la pertinence des interventions du PNUD en ce qui concerne les priorités nationales et le rôle du PNUD au sein de la communauté d'aide du développement du pays.

Depuis 1991, la République du Congo est engagée dans une transition vers la démocratie multipartite et l'économie de marché. Cette transition a été compromise durant les années 90 par la succession de conflits civils, dans une large mesure entre des milices de différentes ethnies. Le pays n'est sorti des guerres civiles qu'en 2000, lorsqu'il a entamé le processus de réconciliation et de reconstruction, processus bien avancé mais toujours inachevé. La situation socioéconomique du Congo continue à être inquiétante malgré des recettes fiscales en plein essor provenant de l'exploitation et de l'exportation du pétrole. Il y a une rupture entre deux économies – l'une moderne, dynamique, orientée vers l'exportation et basée principalement sur l'industrie du pétrole et celle du bois, et l'autre plus classique, en grande partie fondée sur l'agriculture de subsistance, le petit commerce et les services ainsi qu'une fonction publique pléthorique. Il en résulte un

score relativement satisfaisant du PIB par habitant, allié à une grave pauvreté et un faible indicateur de développement humain, dans lequel le Congo est classé 139e sur 177 pays.

Le rapport d'évaluation conclut que les interventions du PNUD dans la République du Congo correspondent aux priorités nationales qui ont été exprimées et aux grands paramètres d'ensemble de l'organisation. Le PNUD a pris des décisions judicieuses lorsqu'il a choisi ses domaines d'intervention, mais il faut maintenant s'interroger sur la pertinence qu'il y a à poursuivre des activités d'après-conflit au-delà du cycle de programmation actuel. L'évaluation recommande que le prochain programme de pays fasse fond sur les avantages comparatifs du PNUD démontrés au Congo, notamment sur son appui à la bonne gouvernance, sur sa démarche favorable aux pauvres, sur le développement communautaire, sur son approche régionale des questions environnementales et ses capacités démontrées de plaider. Il doit abandonner progressivement les activités qui sont directement liées à la période d'après-conflit. La consolidation de la paix doit servir de toile de fond à la plupart de ses activités, en particulier pour ce qui est de la bonne gouvernance et de la réduction de la pauvreté, et doit être l'axe central du programme dans le but d'assurer une stabilité durable et un développement viable à terme.

Différentes personnes ont contribué à l'évaluation et je tiens à remercier en particulier l'équipe d'évaluation composée de Carrol Faubert (chef d'équipe), Abdenour Benbouali et Hyacinthe Defoundoux-Fila. Je voudrais aussi exprimer mes remerciements à Rajeev Pillay, Principal partenaire de *Abacus Management International*, le bureau d'étude engagé pour entreprendre l'évaluation et qui a aidé l'équipe d'évaluation en lui offrant des conseils de fond. Au Bureau de l'évaluation, je tiens à remercier Michael Reynolds, le chef de tâche de l'évaluation, ainsi que Kutisha Ebron,

Thuy Hang To et Anish Pradhan pour leur appui administratif.

Les recherches et la préparation de l'évaluation ont été achevées grâce à la coopération et la largeur d'esprit du personnel du bureau du PNUD dans la République du Congo, dirigé par son Représentant résident, Aurélien Agbenonci, et en particulier Violet Kakyomya, la Représentante résidente adjointe, ainsi qu'Emelyne Mahanda qui a été l'interlocutrice du bureau au tout début de l'évaluation. Je tiens également à remercier le Bureau régional pour l'Afrique du PNUD, en particulier Ade Mamonyane Lekoetje.

Le présent rapport n'aurait pas été possible sans l'engagement et l'appui de nombreux responsables gouvernementaux de la République du Congo. En particulier, je tiens à remercier Jean-Baptiste Ondaye, le Directeur général pour la planification et le développement, qui a été la principale contrepartie du PNUD et dont

la clairvoyance a été fort opportune pour l'évaluation. L'équipe est également redevable à tous les représentants de la société civile et des organisations non gouvernementales, des pays donateurs et de l'équipe de pays des Nations Unies, et aussi les représentants des institutions financières internationales, qui nous ont tous accordé sans compter et franchement leur temps et leurs appréciations.

Je veux espérer que les conclusions et les recommandations du présent rapport mettront le PNUD à même d'aider le pays à surmonter ses difficultés. J'espère aussi qu'elles permettront de dégager de plus larges enseignements qui s'avéreront pertinents pour le PNUD et ses partenaires au plan international.



Saraswathi Menon
Directeur du bureau de l'évaluation

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et abréviations	v
Résumé	vii
1. Introduction	1
1.1 Objectifs et portée	1
1.2 Méthodologie	2
1.3 Articulation du rapport	4
2. Le contexte du développement national	5
2.1 Arrière-plan géographique et démographique	5
2.2 Contexte politique	5
2.3 Contexte économique	7
2.4 Contexte du développement humain	8
2.5 Réalisation de progrès en ce qui concerne les OMD	11
2.6 Le PNUD dans la communauté du développement	12
3. Contribution du PNUD aux résultats des activités de développement	17
3.1 Analyse générale du programme de pays du PNUD 2004-2007	17
3.2 Amélioration de la gouvernance démocratique	23
3.3 Réduction de la pauvreté	29
3.4 Prévention des conflits et relèvement	32
3.5 Énergie et gestion durable de l'environnement	37
3.6 Thèmes transversaux	
4. Conclusions et recommandations	43
4.1 Pertinence des interventions du PNUD	43
4.2 Efficacité des interventions du PNUD	44
4.3 Pérennisation des résultats	45
4.4 Positionnement stratégique du PNUD	46
Annexes	
Annexe I. Mandat	49
Annexe II. Principaux documents consultés	55
Annexe III. Liste des personnes consultées	59
Annexe IV. Note d'information	63

Tableaux

Tableau 1. Catégories de personnes interrogées en vue de l'ERAD	3
Tableau 2. Évolution de certains indicateurs pour la période 1998-2005	8
Tableau 3. Chances qu'il y a de réaliser les objectifs des OMD (estimation de 2004)	12
Tableau 4. Programme sur la gouvernance 2004-2007 : volets et activités	24
Tableau 5. Projets liés à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des OMD, 2004-2007	30
Tableau 6. Projets ayant trait à la prévention des conflits et à la reconstruction, 2004-2007	33
Tableau 7. Programme Environnement et énergie 2004-2007	38

Diagrammes

Diagramme 1. Dépenses annuelles (2004-2007) provenant des ressources de base et des autres ressources	20
---	----

Encadres

Encadré No 1. Renforcement du Parlement	25
Encadré No 2. Promotion de la participation des femmes à la vie publique	26
Encadré No 3. Soutien à la lutte contre la fraude et la corruption	27
Encadré No 4. Programme d'appui à la réinsertion des groupes défavorisés (PARSEGD)	31
Encadré No 5. Collecte d'armes légères pour le développement	35
Encadré No 6. Élaboration de cadres de référence et renforcement des capacités	39

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

BAfD/ADF	Banque africaine de développement / Fonds africain de développement
BCP	bilan commun de pays
CEDAP	Centre d'exécution et d'appui aux projets
CIB	Compagnie industrielle du bois
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNR	Conseil national de la Résistance
DEX	modalité d'exécution directe
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ECOM	Enquête congolaise auprès des ménages pour l'évaluation de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
NEX	modalité d'exécution nationale
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMD	objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	organisation non gouvernementale
OSC	organisation de la société civile
PIB	produit intérieur brut
PPTE	pays pauvre très endetté
PCAD	Projet de collecte des armes pour le développement
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRAEBASE	Projet d'appui à l'éducation de base
PRESJAR	Projet d'action communautaire pour le relèvement des communautés et la réintégration sociale des jeunes à risque
RMP	Rassemblement pour la majorité présidentielle
SARIS	Société agricole de raffinement industriel du sucre
SEP/CNLS	Secrétariat exécutif/Conseil national de lutte contre le sida et les IST
TRAC	montant cible pour l'affectation des ressources de base
UNICONGO	Union interprofessionnelle du Congo

RÉSUMÉ

Le présent rapport examine la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement de la République du Congo de 2004 à 2007. Il passe en revue les interventions du PNUD par rapport aux différents domaines thématiques du programme de pays quadriennal à l'effet de fournir des recommandations prospectives qui devront aider le bureau de pays et ses partenaires à formuler des programmes pour le prochain cycle (2009-2013). Ce processus d'évaluation, appelé Evaluation des résultats des activités de développement (ERAD), a été réalisé pour le compte du Bureau d'évaluation par trois consultants indépendants travaillant auprès de Abacus International Management, LLC.

Le rapport examine le contexte dans lequel le PNUD opère dans la République du Congo, principalement sur le plan du développement économique et humain. Il évalue la pertinence de ces interventions par rapport aux priorités nationales, ainsi que le rôle du PNUD dans le cadre de l'aide de la communauté du développement dans le pays. Les composantes et les thèmes du programme du PNUD sont examinés en termes de résultats obtenus, d'efficacité, de pérennisation et de positionnement stratégique.

LE CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT

La République du Congo traverse depuis 1991 une longue période de transition vers la démocratie multipartite et l'économie du marché. Durant les années 1990, la transition a été marquée par des conflits civils à répétition entre des milices constituées essentiellement sur une base ethnique. À peine sorti en 2000 des guerres civiles, le pays a amorcé un processus de réconciliation et de reconstruction. Celui-ci est bien avancé, mais il y a encore beaucoup à faire. Certaines parties du département du Pool sont toujours sous le contrôle de milices, même si la violence a diminué. En 2007, un deuxième cycle électoral a commencé

sous l'égide de la Constitution de 2002, avec des élections parlementaires qui devraient être suivies par des élections locales en 2008 et une deuxième élection présidentielle l'année suivante.

La réconciliation et la paix demeurent fragiles, mais on espère que ce deuxième cycle électoral marquera définitivement la fin de la transition et permettra de renforcer une démocratie englobante et la consolidation de la paix. Cela suppose que les élections soient perçues comme régulières et transparentes et qu'elles soient exemptes de violence.

La situation socioéconomique du Congo demeure préoccupante, en dépit d'un afflux de rentrées fiscales provenant de l'exploitation et de l'exportation du pétrole. On observe un clivage entre deux économies, l'une qui est moderne, dynamique, orientée vers les exportations et fondée principalement sur le pétrole et le bois, tandis que l'autre est plus traditionnelle, se fonde beaucoup sur l'agriculture de subsistance, les petites entreprises et les services, ainsi que sur une administration pléthorique. Grâce à cela, le Congo obtient un classement relativement bon du point de vue du PIB par habitant, ce qui en fait un pays situé dans la tranche inférieure des pays à revenu moyen (1 262 dollars É.-U.). Mais, par delà les statistiques, ce pays est en réalité un pays qui connaît une pauvreté aiguë et, selon l'indicateur du développement humain, ne se classe que 139^e sur 177 pays.

Le Congo est également un pays très endetté, puisqu'il a atteint en mars 2006 le point de décision dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée par le Fonds monétaire international. Aussi le gouvernement s'est-il engagé à mettre en œuvre un certain nombre de réformes, en particulier du point de vue de l'amélioration de la gouvernance dans tous les domaines de la vie publique. Il s'agit là, en effet, d'un des grands obstacles au

développement, parallèlement aux faiblesses des capacités humaines au sein de l'administration. La possibilité des réformes est subordonnée à une volonté politique affirmée et à une action déterminée du gouvernement, ainsi qu'à un appui international soutenu.

S'il veut poursuivre la consolidation de la paix, le pays va devoir, sur le plan socioéconomique, réaliser une croissance durable, allant de pair avec une redistribution équitable de la richesse. Sur le plan sociopolitique, il lui faudra tourner la page sur les conflits et tensions passés en terminant la période de transition vers un système démocratique auquel tous aient part, qui protège les droits des citoyens et garantit leur sécurité. Pour relever tous ces défis, il faudra réaliser des réformes profondes qui promeuvent une gouvernance responsable et transparente, ainsi qu'une volonté politique déterminée de la part des dirigeants tout au long de la chaîne hiérarchique.

RÔLE DU PNUD

Durant les conflits civils et immédiatement après ceux-ci, le PNUD a agi ponctuellement, à partir de projets. En septembre 2003, le Conseil d'administration a approuvé un plan quadriennal (2004-2007). Ce programme a par la suite été prolongé d'un an pour permettre d'harmoniser les cycles de programmation entre différentes institutions de l'ONU présentes dans le pays.

Le programme adopté en 2003 comporte trois grands volets, à savoir la bonne gouvernance, la réduction de la pauvreté et la gestion des ressources naturelles et environnementales. Trois questions transversales ont été retenues ou devraient figurer dans toute la mesure du possible au sein de toutes les autres activités, à savoir l'égalité entre les sexes, le VIH/sida, les nouvelles technologies d'information et de la communication. Le programme devrait permettre d'atteindre les résultats suivants :

- Accroître la capacité des principales institutions de la gouvernance, principalement par un appui qui réponde aux besoins des institutions

parlementaires, des autorités locales et de la société civile et par l'amélioration de l'établissement de rapports responsables au niveau de l'administration;

- Renforcer la capacité de réduction de la pauvreté et de réalisation des OMD au niveau du gouvernement et de la société civile;
- Renforcer la capacité des autorités nationales et sectorielles de planifier et de réaliser des approches intégrées de la gestion de l'environnement et de la mise en valeur des sources d'énergie afin de satisfaire les besoins des pauvres.

PERTINENCE DES INTERVENTIONS

Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a estimé que les programmes répondaient aux stratégies et aux politiques du gouvernement et aux objectifs propres du PNUD. Le programme approuvé répondait à des besoins importants pour soutenir les efforts du pays visant à poursuivre et à terminer la transition vers la démocratie, l'économie de marché et la justice sociale.

Curieusement, le programme ne visait pas de façon distincte la prévention des conflits et la reconstruction, même si un certain nombre d'activités se rangeaient de toute évidence sous ce thème de programme. Au lieu de quoi, ces activités se retrouvaient sous le thème de la pauvreté. Le programme aurait gagné en cohérence si ce thème avait été mis en évidence soit directement, soit dans le cadre d'une démarche mettant l'accent sur la consolidation de la paix dans tous les domaines d'intervention, en particulier dans le domaine de la gouvernance.

On notera à cet égard qu'au début de 2007, le bureau de pays du PNUD a adopté une telle démarche à la faveur d'une restructuration interne qui l'a amené à confier la responsabilité de la gestion en matière de gouvernance et de projets axés sur la période d'après-conflit à un seul service, le service de la gouvernance et de la consolidation de la paix.

On notera encore que le bureau de pays du PNUD ne disposait que de ressources générales limitées. Ceci a rendu plus difficile l'utilisation par le bureau des ressources propres du PNUD comme capital de lancement pour des activités en vue d'attirer des contributions dans des domaines importants mais insuffisamment pourvus de ressources, particulièrement pour le programme environnement. Ceci a aussi obligé le bureau à mettre au point une stratégie agressive et efficace pour mobiliser des fonds. Certains des partenaires du PNUD, parmi les bailleurs de fonds et au gouvernement, considèrent toutefois que l'accent mis sur la levée de fonds est excessif.

Certaines interventions du PNUD sont reconnues comme particulièrement pertinentes par le gouvernement et la plupart des autres partenaires de la communauté des donateurs. Ces domaines d'activité offrent des avantages comparatifs sur lesquels le bureau de pays pourra s'appuyer pendant le prochain cycle de programme :

- Appui à la formulation de documents nationaux essentiels ayant trait à la réduction de la pauvreté. Il s'agissait notamment de deux rapports nationaux sur le développement humain, du Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté (i-DSRP) et du DSRP définitif, ces deux derniers documents ayant été conçus en collaboration étroite avec la Banque mondiale. Le PNUD a également aidé le gouvernement à élaborer le Rapport national 2004 sur les OMD et la stratégie nationale visant à leur réalisation, qui est presque totalement mise au point;
- Appui aux institutions parlementaires et aux activités de plaidoyer qui ont permis au bureau de pays de se consacrer, aux côtés de parlementaires, à des questions fondamentales comme l'égalité entre les sexes, le VIH/sida et l'environnement;
- Appui efficace à l'élaboration d'une législation sur les partis politiques et sur le rôle des femmes en politique. Cet appui en matière de législation s'est accompagné de programmes opérationnels concrets visant à former les

responsables des partis et à contribuer à établir des réseaux pour promouvoir le rôle des femmes en politique;

- Un programme novateur à l'appui de la protection de l'environnement, des autres sources d'énergie et de l'assainissement des grandes zones urbaines;
- Un développement communautaire efficace et une démarche organisationnelle pour soutenir un certain nombre de projets;
- Un recours judicieux aux bureaux de terrain et à des initiatives importantes comme le fait de brûler en public les armes collectées pour rendre visible le retour du pays à la normalité, y compris dans des zones plus troublées, ainsi que la présence continue des Nations Unies aux côtés de la population, et ce malgré des faiblesses opérationnelles;
- Une capacité effective de plaidoyer par le recours aux médias, à la société civile et à des institutions essentielles comme le Parlement pour promouvoir un programme d'action en faveur des pauvres.

EFFICACITÉ DES OPÉRATIONS

Le bureau de pays a su mettre en place une démarche rationnelle et équilibrée, qui fait appel à des interventions "en amont" qui appuient la formulation de stratégies, de plans nationaux et de politiques sectorielles, ainsi qu'à des interventions plus opérationnelles "en aval" visant à répondre aux besoins socioéconomiques des groupes vulnérables par le biais d'initiatives de développement communautaire et fournissant un appui financier et matériel direct à des institutions et organisations cruciales de la société civile.

Le programme a développé des synergies efficaces entre certaines opérations, en particulier en ce qui concerne l'appui aux institutions parlementaires, lesquelles sont à leur tour devenues des instruments puissants au service des programmes de plaidoyer. Cette synergie entre les projets s'est manifestée aussi dans le département du Pool et à Brazzaville dans le cadre de certains projets de

développement communautaire et le programme de collecte des armes légères.

Pour ce qui est des faiblesses, on notera ce qui suit :

- Les thèmes transversaux n'ont pas été inclus dans la conception initiale de certains projets, même s'il a été remédié à cette déficience à un stade ultérieur;
- On continue à reprocher au PNUD des défaillances en ce qui concerne la lenteur des décaissements, la qualité de l'établissement des rapports et, plus généralement, une certaine lourdeur et une approche bureaucratique de la gestion, même si de grands efforts ont été déployés pour améliorer l'exécution des programmes;
- La définition et les indicateurs de résultats ont continué à laisser à désirer. De plus, les ressources financières et humaines disponibles n'étaient pas suffisantes pour assurer le contrôle requis et, le cas échéant, pour procéder en temps voulu aux ajustements des programmes et évaluer correctement les résultats finals. Ceci a affaibli la capacité du bureau de pays d'illustrer les résultats et de justifier la confiance des donateurs.

PÉRENNISATION DES RÉSULTATS

La principale faiblesse qui affecte le fonctionnement du PNUD au Congo tient à la pérennisation des bienfaits des programmes. On peut faire état d'un certain nombre d'exemples de projets qui ont produit des résultats positifs et atteint les résultats matériels définis lors de la conception, mais qui n'ont pas produit les résultats voulus ou n'ont pas su mettre au point les mécanismes susceptibles d'assurer la viabilité de ceux-ci sur le long terme.

Il faut distinguer entre les interventions "en amont" et "en aval" en ce qui concerne la réalisation et la pérennisation des résultats. Dans de nombreux cas, le PNUD a su fournir le soutien requis pour la mise en place de la stratégie et des grandes lignes des politiques ou des plans d'action requis,

mais les résultats attendus exigeront l'écoulement du temps pour se concrétiser. C'est ce qu'on peut appeler les "succès mis en veilleuse". Par ailleurs, il arrive souvent que la durabilité de nombreux projets opérationnels "en aval" dépende de l'existence de budgets nationaux ou locaux qui y sont consacrés et de la capacité des gestionnaires et des bénéficiaires de concevoir des sources indépendantes de revenu et de gérer ces sources de façon à conserver les résultats initiaux. La plupart du temps, ces ressources et cette capacité font défaut. Cela peut entraîner, surtout lorsqu'il s'agit de projets de remise en état de l'infrastructure, une détérioration rapide due au manque d'entretien ou à l'échec des comités locaux de gestion.

Le PNUD doit remédier à cette situation. Il lui faut s'employer sans cesse à concevoir et à contrôler qu'il existe bien des moyens réalistes, faisables et mesurables afin d'encourager la maîtrise nationale des projets grâce à des mesures concrètes visant à s'assurer que des institutions nationales et des groupes communautaires sont déterminés et capables d'assumer sur le long terme la responsabilité des programmes. En particulier, de nouvelles initiatives s'imposent pour garantir un engagement plus résolu du gouvernement, par des dispositions en vue d'un plus grand partage des coûts.

POSITIONNEMENT ET COORDINATION

Le PNUD a arrêté des décisions judicieuses concernant le choix des interventions programmatiques. Il lui faut à présent aller de l'avant et s'adapter aux changements qui se produisent dans le pays. Il doit s'interroger toujours davantage sur l'opportunité qu'il y a à poursuivre des interventions d'après-conflit. De nouvelles interventions s'imposent pour mettre l'accent sur les grands problèmes auxquels le Congo doit faire face dix ans après la fin du conflit proprement dit. La consolidation de la paix, principalement grâce à des interventions axées sur la bonne gouvernance et le développement communautaire, est essentielle pour permettre au pays de dépasser la période d'après-conflit et la phase actuelle de stabilisation. Dans cet esprit, le PNUD doit s'appuyer énergiquement sur les avantages comparatifs qu'il

possède dans les deux domaines de la gouvernance et du développement communautaire.

Il va falloir à présent mettre au point, cultiver – voire parfois réparer – les relations avec certains membres de la communauté de l'aide au développement. Cela amènera sans doute à examiner, avec la participation des partenaires, les mécanismes actuels de coordination afin d'améliorer leur efficacité et leur complémentarité.

Le travail important accompli par l'équipe de pays des Nations Unies afin de contribuer à l'élaboration du prochain Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) ne pourra qu'aider le PNUD à améliorer sa propre performance en matière de conception de programmes axés sur les résultats pour le prochain cycle. Pour ce qui est du contrôle et de l'évaluation, en particulier, le PNUAD devrait favoriser une meilleure définition des indicateurs et des résultats mesurables, ainsi qu'une évaluation des programmes réalisée conjointement avec les partenaires des Nations Unies.

RECOMMANDATIONS

Les douze recommandations qui suivent ont été tirées de l'analyse contenue dans le présent rapport.

QUESTIONS D'ORDRE GÉNÉRAL ET DE STRATÉGIE

1. Le prochain programme de pays devra s'appuyer sur les avantages comparatifs avérés que possède le PNUD au Congo, à savoir son soutien à la bonne gouvernance, sa démarche favorable aux pauvres et au développement communautaire, son approche régionale des questions environnementales et les atouts indéniables qu'il possède dans le domaine des activités de plaidoyer. Il devra éliminer progressivement les activités liées directement à la période d'après-conflit.
2. Le souci de la consolidation de la paix devrait sous-tendre l'essentiel des activités du PNUD, en particulier dans le domaine de la bonne gouvernance et de la réduction de la

pauvreté, et se trouver au cœur du programme visant à assurer un développement durable et stable.

3. Dans tous les programmes, le PNUD devra continuer à mettre l'accent sur le lien entre les démarches "en amont" et "en aval", intervenant à la fois au niveau politique et opérationnel.
4. Compte tenu de l'expérience acquise dans d'autres pays, le PNUD devra engager avec le gouvernement des négociations visant à accroître la contribution de celui-ci au partage des coûts à hauteur au moins des ressources allouées par le PNUD lui-même.
5. Il faudra se préoccuper en particulier d'encourager la maîtrise nationale et la pérennisation des projets, ce qui impliquera notamment ce qui suit.
 - Une attention accrue apportée dans la phase de la conception du projet à la mise au point d'une stratégie d'achèvement de celui-ci faisant appel i) au recensement des mécanismes nationaux chargés de prendre la relève, ii) à la définition des conditions d'une reprise efficace, iii) à la formulation de références permettant de contrôler la préparation et la capacité de l'entité nationale chargée d'assurer la pérennisation des projets;
 - L'intensification des efforts déployés au service du renforcement des capacités nationales grâce à un programme structuré et global établi en coordination étroite avec d'autres acteurs du développement et avec le gouvernement;
 - La poursuite d'une démarche progressive et prudente visant à accroître la composante nationale de l'exécution des programmes;
 - Une volonté politique démontrée par les autorités nationales et l'engagement de celles-ci à assurer la maîtrise des programmes, en particulier par une part accrue au partage des coûts, comme indiqué dans la recommandation 4 ci-dessus.

6. Le PNUD devra réfléchir, en consultation étroite avec tous ses partenaires, aux moyens d'améliorer la coordination entre tous les acteurs du développement. Ceci revêtira une importance toute particulière pour les initiatives dans le domaine de la bonne gouvernance, compte tenu de l'intention qu'a le PNUD d'apporter un soutien à certaines institutions qui se préoccupent du contrôle financier et de l'administration.

QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

7. Le bureau de pays devra s'employer énergiquement à améliorer l'exécution du programme. Il devra trouver le moyen de récompenser l'efficacité de son personnel. Il devra mettre en place une évaluation extérieure du nouveau Centre d'exécution et d'appui aux projets (CEDAP) en 2009, une fois que celui-ci comptera deux ans complets de fonctionnement.

8. Il faudra améliorer la formulation des résultats, des indicateurs et des moyens de vérification. Le bureau de pays devra s'assurer, grâce à des discussions avec les donateurs ou par ses propres moyens, qu'il existe suffisamment de ressources humaines et financières pour contrôler les résultats ainsi que les produits. À cet effet, il devra s'appuyer sur le travail institutionnel efficace accompli en vue de définir les résultats

attendus du prochain PNUAD et encourager la mise au point d'une démarche conjointe des Nations Unies en matière de contrôle et d'évaluation des résultats.

9. Le bureau de pays devra engager des discussions avec les partenaires afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des comités d'examen des projets et des comités de pilotage.

10. Les bureaux du PNUD en dehors de Brazzaville doivent développer leurs services à destination des institutions des Nations Unies et des ONG. Cela comportera la création de centres de coordination qui soient ouverts et qui accueillent toutes les participations au niveau local, en encourageant les croisements et en entreprenant des activités comme celles consistant à inventorier les acteurs du développement et ceux de l'humanitaire, à l'instar de ce que faisait auparavant le Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

11. Il faudra être davantage attentif à inclure l'égalité entre les sexes et tout ce qui concerne le VIH/sida durant la phase initiale de conception des programmes.

12. Il faudra encourager le bureau de pays à considérer les préoccupations liées à l'environnement comme un question transversale, tout en continuant d'intervenir directement, en particulier dans le cadre sous-régional.

Chapitre 1

INTRODUCTION

Avec un PIB par habitant de 1 262 dollars en 2005,¹ la République du Congo se classe au bas de l'échelle des pays à revenu moyen. C'est que derrière cette richesse statistique relative se cache une pauvreté endémique. Dans une économie largement dominée par l'exploitation et l'exportation de pétrole brut, la plupart des indicateurs de développement humain demeurent peu élevés, même si certains d'entre eux se sont améliorés depuis que le pays s'est relevé des trois guerres civiles successives qu'il a connues dans les années 1990.

Durant la phase qui a suivi le retour à la paix, le PNUD a concentré ses efforts sur la fourniture d'une aide d'urgence dans des secteurs essentiels et a été autorisé à poursuivre ses activités ponctuellement, projet par projet, jusqu'en 2003. En septembre 2003, le Conseil d'administration a approuvé un nouveau programme quadriennal de pays (2004-2007) qui mettait l'accent sur les trois thèmes centraux de la bonne gouvernance, de la lutte contre la pauvreté et de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, contrairement à la démarche de la phase précédente, qui était axée sur le relèvement après-conflit. La période couverte par le programme de pays a été à présent étendue jusqu'à la fin de 2008, pour répondre à l'objectif consistant à harmoniser les cycles de programmation entre certains membres du système des Nations Unies à partir de 2009.

1.1 OBJECTIFS ET PORTÉE

L'Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) est un outil d'évaluation indépendant utilisé par le Bureau de l'évaluation du PNUD pour apprécier la contribution du PNUD aux résultats nationaux de développe-

ment. Les objectifs d'ensemble de cette ERAD sont les suivants :

- Fournir une évaluation indépendante des résultats de développement à l'échelle du pays dans les domaines couverts par les interventions du PNUD en évaluant la pertinence de ces interventions et leur efficacité. L'évaluation se fait aussi à la lumière des partenariats du PNUD avec d'autres acteurs du développement;
- Contribuer à l'obligation redditionnelle et aux enseignements tirés de l'expérience;
- Analyser la façon dont le PNUD s'est positionné pour ajouter de la valeur en réponse aux priorités et besoins nationaux et comment il s'est adapté aux changements dans le contexte national du développement;
- Présenter les principaux enseignements et conclusions, et fournir un ensemble de recommandations prospectives pour les programmes à venir du PNUD.

Généralement parlant, l'ERAD cherche à savoir si le PNUD a fait ce qu'il fallait au Congo et s'il l'a fait correctement. Elle s'intéresse aux éléments ci-après :

- la pertinence des programmes et activités du PNUD et la capacité de celui-ci de faire face aux changements survenant dans l'environnement national;
- l'aptitude du PNUD à réaliser les objectifs énoncés et à atteindre les résultats escomptés;
- la viabilité à terme des résultats de développement auxquels le PNUD a contribué;
- le positionnement stratégique du PNUD et ses avantages comparatifs.

1 PNUD, Rapport sur le développement humain 2007-2008, New York, 2007

L'évaluation se limite à la période 2004-2007, mais elle examine aussi les projets qui ont commencé avant 2004, lorsque la compréhension des activités en cours l'exige.

L'équipe ne s'est pourtant pas bornée à examiner le portefeuille de projets et les résultats liés aux activités de projet; elle a également examiné les interventions non programmatiques, comme les activités de plaidoyer, la coordination, le soutien à la mise au point des politiques, la communication et l'information, ainsi que les relations avec la société civile.

On trouvera à l'annexe I le mandat détaillé de cette évaluation, mis au point par le Bureau de l'évaluation.

1.2 MÉTHODOLOGIE

Le Bureau de l'évaluation a fait appel aux services d'Abacus International Management L.L.C., qu'il a chargé de réaliser cette évaluation avec le soutien du Bureau de l'évaluation et du bureau de pays du PNUD. L'équipe indépendante de l'évaluation comportait trois membres, à savoir deux consultants internationaux et un consultant national.²

La méthode utilisée se fondait sur les directives pour l'évaluation des résultats des activités de développement,³ mises au point par le PNUD, ainsi que sur la politique d'évaluation du PNUD.⁴ La phase préparatoire a comporté un examen initial approfondi de la documentation, ainsi que la tenue de consultations à New York avec le Bureau de l'évaluation, le Bureau régional pour l'Afrique et les principaux départements du PNUD. À New York, les deux consultants internationaux ont eu des entretiens avec des représentants du Bureau du Secrétariat des Nations Unies pour la coordination de l'assistance humanitaire, le Département des affaires politiques et le Bureau du Groupe des Nations Unies pour

le développement. Ils ont organisé une réunion d'information sur l'évaluation proposée pour les membres de la Mission permanente de la République du Congo auprès des Nations Unies.

La phase préparatoire a comporté également une semaine de mission de définition du champ de l'évaluation à Brazzaville, qui a été menée par le chef d'équipe et le consultant national. Cette mission a servi à affiner la portée de l'évaluation, à examiner la structure et la raison d'être du programme de pays avec les fonctionnaires du PNUD et à recenser les documents complémentaires pouvant orienter l'équipe. Elle a permis à l'équipe de sélectionner des projets et activités clés à examiner plus en détail, en raison du budget important qui leur était affecté et de leur pertinence particulière par rapport à chacun des thèmes du programme. La mission a servi aussi à identifier les partenaires du PNUD en vue d'entretiens plus approfondis. Cette mission préparatoire a été suivie d'un deuxième cycle d'examen des documents par tous les membres de l'équipe. On trouvera à l'annexe II la liste des principaux documents consultés. Sur la base de cet examen, des notes et des questions ont été partagés avec les services pertinents du bureau de pays afin de préparer des sessions de travail approfondies durant la mission principale.

La mission principale, qui s'est étendue sur deux semaines, a été menée du 27 février au 12 mars 2008. L'équipe d'évaluation a eu des entretiens approfondis avec les cadres supérieurs du PNUD, avec les services de programme responsables des domaines thématiques et avec le personnel de projet. Elle a également eu des entretiens avec un certain nombre de partenaires du PNUD au gouvernement, dans le système des Nations Unies, au sein des institutions multilatérales ou bilatérales, des ONG et de la société civile. Elle a insisté pour avoir des contacts avec la société civile au-delà des organisations associées d'une

2 Le consultant national était Hyacinthe Defoundoux-Fila; les consultants internationaux étaient Abdenour Benbouali, consultant hors cadre, et Carrol Faubert, consultant hors cadre et chef de l'équipe.

3 "Directives pour l'évaluation des résultats des activités de développement", Bureau de l'évaluation du PNUD, janvier 2007.

4 "The Evaluation Policy of UNDP", DP/2005/28, PNUD, mai 2006.

façon ou de l'autre avec le PNUD et s'est efforcée de recueillir l'opinion de membres d'associations, d'ONG, d'institutions universitaires et de groupes de femmes, ainsi que de responsables politiques tant de la majorité que de l'opposition. Les entretiens individuels étaient semi-structurés, chacune des personnes amenées à répondre ayant reçu une semaine avant l'arrivée des consultants internationaux une note d'information contenant une liste générale de questions. La liste de ces personnes figure à l'annexe III, et l'on trouvera à l'annexe IV la note d'information.

En tout, c'est plus de 80 personnes qui ont été interrogées durant cette évaluation, la plupart à la faveur d'entretiens individuels. Des réunions de groupe ont été organisées pour les ONG, eu égard au nombre élevé de participants. Les personnes n'appartenant pas au PNUD qui ont été interrogées appartenaient aux catégories suivantes :

L'examen sur dossier, les entretiens et les réunions de groupe ainsi que les entretiens individuels sont allés de pair avec des visites sur les sites des projets à Brazzaville, à Pointe-Noire et à Kinkala⁵

Tableau 1. Catégories de personnes interrogées en vue de l'ERAD (personnes n'appartenant pas au PNUD)

Personnes interrogées	Principales questions d'évaluation
Gouvernement	Les interventions du PNUD ont-elles rendu compte de façon appropriée des priorités nationales; le PNUD s'est-il montré capable de s'adapter aux changements survenus dans l'environnement national? Comment voyez-vous le rôle du PNUD en tant qu'agent contribuant au développement national? Quelles ont été les principales interventions du PNUD qui ont été couronnées de succès et pourquoi? Y a-t-il des domaines dans lequel le PNUD devrait intervenir davantage ou améliorer ses performances? Quelles dispositions ont-elles été prises pour garantir la pérennisation des résultats obtenus avec le soutien du PNUD? Quels sont les mécanismes existants de coordination? Le PNUD est-il parvenu à assurer la coordination avec les autres acteurs?
Responsables de la société civile, hommes politiques, ONG	Comment concevez-vous le progrès dans le domaine de la sécurité humaine et du développement humain? Le PNUD a-t-il contribué efficacement à améliorer la situation au Congo? Quelles ont été ses principales contributions? Qu'est-ce qui aurait pu être fait mieux ou différemment pour améliorer l'efficacité et répondre de façon plus appropriée aux besoins? Participez-vous à des consultations organisées avec le soutien du PNUD en vue de la mise au point des principaux documents de stratégie nationale ou de programmes sectoriels? Quelle a été l'efficacité de pareilles consultations? Avez-vous tiré parti de la formation ou du renforcement des capacités soutenus par le PNUD? Quelle est l'idée que se fait le public du PNUD?
Partenaires multilatéraux et bilatéraux de développement, notamment institutions des Nations Unies et institutions financières internationales	Comment concevez-vous le progrès vers le développement humain au Congo? Comment concevez-vous le rôle et la performance (effectivité, efficacité, pertinence et rôle stratégique) du PNUD en général? Quels sont ses principaux avantages comparatifs au Congo? Quelle a été la principale "valeur ajoutée" apportée par le PNUD? Comment le PNUD aurait-il pu être plus efficace? Quels sont les mécanismes de coordination en place et quel est le rôle du PNUD dans le domaine de la coordination?
Bénéficiaires des programmes	Votre situation personnelle s'est-elle améliorée à la suite de l'intervention du PNUD? Le soutien du PNUD a-t-il répondu à vos besoins? A-t-il été apporté en temps voulu et était-il bien ciblé? Qu'est-ce que le PNUD a réussi? Qu'est-ce qu'il a mal fait? Comment voyez-vous l'avenir? Serez-vous en mesure de poursuivre vos activités une fois que le soutien direct du PNUD aura cessé?

5 La visite à Kinkala a eu lieu le 2 février 2008, durant la mission préparatoire.

(Département du Pool). Les visites de terrain ont été choisies en tenant compte des difficultés logistiques existant au Congo, ainsi que de la possibilité pour les membres de l'équipe d'évaluation de visiter différents projets dans d'importants domaines thématiques réalisés dans un même endroit. Ainsi l'équipe d'évaluation a-t-elle pu visiter deux des quatre bureaux extérieurs du PNUD et douze activités de projet différentes illustrant bien les principaux thèmes du programme de pays. À chaque fois, des efforts particuliers ont été faits pour amorcer une discussion directe avec les bénéficiaires des projets, qu'il s'agisse d'instituteurs, de comités locaux de gestion communautaire, de formateurs professionnels et de leurs élèves ou encore d'anciens combattants engagés dans un projet à petite échelle de potagers.

Cette ERAD a été effectuée dans le cadre d'un programme de temps particulièrement contraignant, afin d'établir et de présenter en temps voulu un rapport et des recommandations destinés à alimenter la planification du programme de pays 2009- 2013. La durée de l'évaluation a dû être ramenée à moins de trois mois, soit environ la moitié du temps moyen normalement consacré à pareil exercice. Cette limitation du temps n'a pas permis de commander des enquêtes et recherches supplémentaires qui auraient contribué à combler les lacunes existant en matière d'information.

Comme l'ERAD se concentre principalement sur les résultats et les produits, qu'ils soient voulus ou non, la disponibilité de données de référence est indispensable pour permettre d'évaluer la situation à la fin du programme. Comme l'équipe l'a constaté, de telles données ne sont pas disponibles pour la plupart des projets. Généralement, les indicateurs de résultat sont définis dans les descriptifs initiaux des projets, mais l'équipe a relevé l'existence d'une certaine confusion entre les indicateurs de résultat et les produits de projets, ainsi que l'absence de mécanismes permettant de recueillir systématiquement les données relatives aux indicateurs durant le déroulement du projet.

Lorsque les données de référence n'étaient pas disponibles, l'équipe s'est efforcée d'établir quelles étaient les tendances à l'échelle nationale durant un passé récent. Lorsque des données

précises n'avaient pas été recueillies pour permettre d'évaluer les résultats et les tendances, des questions analogues ont été posées aux parties se situant à des points différents du partenariat pour le développement afin de déterminer les résultats réels. L'analyse a donc fait appel à la méthode de "triangulation", qui se fonde sur a) la perception des parties prenantes, b) les documents de programme, rapports d'évaluation et autres matériels écrits pertinents, c) les enquêtes et données existantes.

Enfin, dans un environnement fait d'acteurs multiples et dans lequel les facteurs ayant une incidence sur les résultats dépassent de beaucoup ceux qui relèvent du contrôle du programme du PNUD, il est pratiquement impossible d'établir une corrélation directe entre les activités déployées par le PNUD et les résultats de développement. L'équipe s'est efforcée d'établir un lien crédible entre les activités du PNUD, les produits des programmes et les résultats réalisés en matière de développement national. Cette analyse s'est fondée sur la perception communément répandue des contributions critiques du PNUD parmi les principales parties prenantes au Congo et s'est appuyée, dans la mesure du possible, sur des documents.

1.3 ARTICULATION DU RAPPORT

Le présent rapport s'articule autour de quatre chapitres. Après le résumé et la présente introduction, un deuxième chapitre est consacré au contexte du développement national et au rôle dévolu au PNUD au sein de la communauté de l'aide. Un troisième chapitre évalue la contribution du PNUD aux résultats de développement au Congo par le biais de ses activités de programme et autres interventions non liées à des projets. Un dernier chapitre est consacré aux conclusions de l'évaluation et à la formulation de recommandations.

L'analyse des différentes interventions programmatiques se fonde sur un aperçu de l'ensemble du portefeuille des projets liés à un thème principal du programme, mais quelques projets représentatifs sont présentés de manière plus approfondie dans des encadrés accompagnant le texte.

Chapitre 2

LE CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL

Le présent chapitre brosse un aperçu de la situation géographique et démographique de la République du Congo et de son histoire récente. Il examine aussi l'environnement socioéconomique et analyse brièvement la façon dont le développement humain et la sécurité humaine ont évolué depuis 2000. Enfin, il passe en revue les principaux partenariats du PNUD et le rôle que celui-ci joue en matière de coordination.

2.1 ARRIÈRE-PLAN GÉOGRAPHIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE

La République du Congo, qui a une superficie terrestre de 342 000 kilomètres carrés, est limitée au nord par la République centrafricaine et le Cameroun, au sud par l'enclave angolaise de Cabinda, à l'est par la République démocratique du Congo (RDC) et à l'ouest par la République du Gabon. La ligne côtière sur l'océan Atlantique ne représente que quelque 170 kilomètres.

Le climat est équatorial et la végétation se compose principalement de savanes et de forêts, celles-ci recouvrant environ 60 % du pays. Seuls 2 % de la superficie arable totale est cultivée. Le pays possède d'abondantes ressources minérales. Le réseau hydrographique comporte deux grands bassins, le bassin du Congo (fleuve Congo) et le bassin de Kouilou-Niari.

en 2006, la population du Congo était estimée à quelque 3,7 millions d'habitants. Les jeunes de moins de 20 ans représentaient 55 % de la population et les femmes 51,7 %. La population

urbaine était estimée à quelque 60%, un taux très élevé comparé à la moyenne de 34,9% pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Le taux d'accroissement démographique était de 2,2%. La densité démographique est de 10,4 personnes par kilomètre carré.⁶

2.2 CONTEXTE POLITIQUE

L'histoire récente se caractérise par le passage d'un système marxiste reposant sur un parti unique vers une politique libérale multipartite. Cette transition a malheureusement suscité trois guerres civiles successives, de 1993 à la fin de 1999.

2.2.1 PÉRIODE SOCIALISTE

Après le renversement du premier Président élu après l'indépendance, la période allant de 1963 à 1990 a été caractérisée par un système de parti unique, et elle a comporté deux phases. Tout d'abord, il y a eu une période pendant laquelle l'idéologie dominante était socialiste plus que marxiste (1963-1965); et ensuite il y a eu une seconde phase (1968-1990) pendant laquelle l'idéologie marxiste a dominé. Durant cette seconde phase, la stratégie de développement a été centrée sur l'État en tant que principal acteur économique et sur un système central de planification.

En 1991, dans la ligne des réformes lancées par l'Union soviétique et faisant suite à la chute du mur de Berlin, le gouvernement du Président Sassou Nguesso a organisé une conférence nationale qui a adopté des réformes politiques. Une nouvelle

⁶ Les chiffres et statistiques contenus dans ce paragraphe sont tirés principalement du site internet de la Banque mondiale (Profil de la République du Congo), du Rapport du PNUD sur le développement humain 2007-2008 et de l'Enquête congolaise sur les ménages de 2005.

constitution démocratique a été approuvée par vote le 15 mars 1992. Pascal Lissouba a remporté les premières élections démocratiques, mais très vite il a été contesté, y compris par ses anciens alliés qui ont rejoint l'opposition afin de constituer une nouvelle majorité parlementaire.

2.2.2 GUERRES CIVILES

Ceci a marqué le début de ce que les Congolais ont appelé la "crise démocratique". Le Congo a connu trois guerres civiles successives (1993, 1997 et 1998-1999). Brazzaville et les départements méridionaux du Pool, de Bouenza, de Niari et Lékoumou ont été les plus touchés par les combats, la violence et les destructions. Comme dans la plupart des conflits internes, la population civile a été ciblée, la plupart du temps sur une base purement ethnique. Outre de nombreux morts, les guerres ont fait plus de 800 000 personnes déplacées ou réfugiées. Elles ont aussi entraîné une pauvreté accrue, des tensions sociales et ethniques et un déclin économique. Le chaos qu'elles ont créé a également donné lieu à l'impunité, ce qui n'a fait qu'aggraver les phénomènes de la mauvaise gouvernance, de la corruption et de la fraude.

En 1997, le Président Sassou-Nguesso est revenu au pouvoir. Après plusieurs cycles de négociations, un accord de cessez-le-feu a été signé à la fin de 1999. Il prévoyait le rétablissement des partis politiques et la démobilisation des ex-combattants des milices. Le Conseil national de la résistance (CNR) du Pasteur Ntoumi a signé, lui aussi, l'accord de cessez-le-feu, mais sa milice, la milice "Ninja", a continué d'exercer un contrôle sur une grande partie du département du Pool, et les combats ont continué, ce qui a entraîné un nouvel afflux de personnes déplacées.

2.2.3 L'IMMÉDIAT APRÈS-CONFLIT : 2000-2002

Le conflit ayant pris fin, le gouvernement a œuvré, avec le soutien de la communauté internationale, à la restauration des institutions nationales, au rétablissement de l'état de droit et à la

reconstruction des structures économiques et administratives par un programme intérimaire pour la période d'après-conflit. Parallèlement, il a poursuivi une politique de réconciliation fondée sur trois piliers, à savoir la négociation avec la rébellion, la participation politique et la décentralisation.

Une nouvelle constitution a été adoptée en janvier 2002. En mars 2002, des élections présidentielles ont été organisées; elles ont été suivies en mai et en juin de la même année par des élections législatives. Ces élections ont rendu le climat plus propice à la réconciliation et au dialogue, même si la régularité du processus a donné lieu à des critiques. À partir de 2005, les dirigeants en exil ont commencé à rentrer au pays et à réorganiser les partis politiques;

2.2.4 TRANSITION ET STABILISATION : 2003-2007

Les premières élections qui se sont tenues sous le signe de la nouvelle Constitution ont marqué le début d'une période de transition et de stabilisation. En mars 2003, un autre accord avec le CNR du Pasteur Ntoumi a été signé; il définissait les conditions du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion de quelque 5 000 miliciens. Cet accord n'a pas été appliqué. Cependant, après de nouvelles discussions menées en 2007, le Président Sassou Nguesso a nommé le Pasteur Ntoumi comme « Ministre délégué chargé de la promotion des valeurs de paix et de la réparation des séquelles de guerre ».⁷ En mars 2008, le Pasteur Ntoumi n'avait pas encore pris ses nouvelles fonctions et son retour à Brazzaville faisait toujours l'objet de discussions.

Les élections législatives tenues en 2007 ont marqué le début d'un deuxième cycle électoral. Quelque 90 % des sièges de l'Assemblée nationale ont été remportés par les partis de la majorité présidentielle. L'opposition a été réduite à 11 sièges. Plusieurs partis de la majorité et quelques indépendants ont rejoint par la suite le parti du Président pour constituer un nouveau

7 Sans objet en français.

“Rassemblement pour la majorité présidentielle”⁸ (RMP) afin de préparer les élections présidentielles suivantes qui doivent se tenir en 2009.

Après des années de conflit, de méfiance et de suspicion, le pays a progressé considérablement sur la voie de la réconciliation. Cependant, la situation demeure précaire. Au nombre des facteurs qui contribuent à cette précarité, on citera un appauvrissement croissant, un taux élevé de chômage, les disparités existant entre les pauvres et les personnes aisées, ainsi que des tensions politiques persistantes.

2.3 CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Durant la période 2004-2006, le Congo a connu un taux moyen de croissance du PIB de 5,8 %, ce qui le situe à un niveau légèrement supérieur à la moyenne de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Dans une économie dominée à hauteur de 70 % par l'industrie pétrolière,⁹ le pays a tiré parti de la hausse des prix pétroliers internationaux. Grâce à l'accroissement des recettes fiscales, le pays a connu chaque année des excédents de la balance primaire,¹⁰ l'excédent ayant atteint plus de 1,5 milliard de dollars des États-Unis en 2007. Le gouvernement a mis de côté les excédents résultant de la hausse des recettes fiscales découlant du pétrole dans un “fonds de stabilisation” auprès de la Banque des États d'Afrique centrale. Selon les observateurs, ce compte serait d'un montant d'environ 3,56 milliards de dollars.

On considère généralement que les principaux facteurs suivants sont ceux qui ont contribué à la croissance économique du Congo :

- La production pétrolière : ce secteur a connu un développement de ses activités à partir de

2000, à quoi il faut ajouter la hausse des prix internationaux;

- L'industrie du bois : elle est la deuxième exportation du pays et la deuxième source de recettes fiscales;
- La production sucrière : bien qu'elle soit limitée, elle représente un potentiel élevé pour l'économie et pourrait favoriser la création de nombreux emplois;
- Le secteur des télécommunications : deux réseaux de téléphonie mobile ont étendu leur couverture à pratiquement l'ensemble du pays et investi quelque 10 millions de dollars en 2004-2005;
- Les investissements publics : de grands projets d'infrastructure ont été lancés, comme le projet de barrage d'Imboulou, qui représente un investissement de quelque 330 millions de dollars sur une période six ans (2003-2009).

Après avoir diminué en 2002 et en 2003, les recettes non pétrolières ont commencé à augmenter de nouveau, ce qui traduit une activité économique accrue mais encore insuffisante. Toutefois, si l'on tient compte uniquement des recettes non pétrolières, la balance primaire évoquée plus haut devient lourdement et toujours davantage négative, atteignant pour 2007 un total négatif de 702 millions de dollars.

Cette situation illustre une des nombreuses contradictions qui caractérisent le pays. Deux économies parallèles coexistent. L'une repose principalement sur l'exploitation de pétrole et est orientée vers les exportations, elle est moderne et compétitive; l'autre est traditionnelle et repose sur l'agriculture, les entreprises petites et souvent non structurées et un service public pléthorique.

8 Sans objet en français.

9 Les chiffres pour 2006 révèlent que le secteur pétrolier représentait 64 % du PIB, 85 % des exportations et 71 % des recettes fiscales. Source : Banque africaine de développement/Fonds africain de développement, “Country Strategy Document based on Results (DSPAR 2008-2012)”, décembre 2007.

10 FMI, Rapport de pays No 06/262, juillet 2006. La balance primaire est définie comme constituée par “les recettes (à l'exclusion des dons) moins les dépenses courantes autres que les intérêts moins les dépenses en capital financées intérieurement et les prêts nets”.

Tableau 2. Évolution de certains indicateurs pour la période 1998-2005

Indicateur/année	1998	2002	2003	2004	2005	Moyenne pour l'Afrique subsaharienne (2005)
Indicateur du développement humain	0,507	0,494	0,512	0,520	0,548	0,493
Espérance de vie à la naissance	48,9	48,3	52	52,3	54,0	49,6
Taux d'alphabétisation des adultes (%)	78,4	82,8	82,8	83	84,7	60,3
Enfants trop maigres pour leur âge (%)	17	25	14	14	15	Non communiqué
Population ayant accès à l'eau salubre (%)	34	49	46	58	58	55
Indice du développement fondé sur le sexe	0,499	0,488	0,507	0,519	0,540	Non communiqué
Femmes au Parlement (% de sièges) ¹¹	n/d	12	12	12	12	Non communiqué
PIB par habitant (PPA, dollars É.-U.)	995	980	965	978	1 262	1 998

Source : PNUD, rapports annuels sur le développement humain 2000 et 2004 à 2007

Il y a peu de points de contact entre ces deux mondes et la richesse du premier a peu d'incidence sur la sécurité économique et humaine de la majorité de la population.

La République du Congo est également un pays lourdement endetté¹² et fait l'objet d'un allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres endettés (PPTE) du FMI. Dans le cadre de ce processus, le Congo a atteint le stade appelé "point de décision" en mars 2006. Le gouvernement n'a pas encore achevé les réformes convenues lors de ses discussions avec le FMI en tant que conditions préalables à l'allègement de la dette. Le FMI¹³ et le gouvernement se sont mis d'accord sur les trois grands piliers qui doivent permettre au pays d'atteindre une croissance durable, à savoir : i) une stratégie fiscale viable à moyen terme qui tiendrait compte des ressources pétrolières limitées du pays, ii) l'amélioration de la qualité des dépenses publiques, notamment par

un accroissement des dépenses en faveur des pauvres, ainsi que par la transparence et l'obligation redditionnelle dans le cadre du processus budgétaire, iii) des mesures visant à réduire le coût des entreprises, y compris à la faveur de mesures de gouvernance visant à lutter contre la corruption.

Il est incontestable que les réformes ainsi envisagées contribueraient beaucoup à régler les problèmes du pays et permettraient à ses habitants de bénéficier de la croissance beaucoup plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici.

2.4 CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Comme indiqué plus haut, il existe une contradiction entre la richesse découlant de l'activité d'exploitation du pétrole et la performance relativement modeste du pays sur le plan du

11 Aux élections parlementaires de 2007, les femmes ont remporté moins de sièges.

12 Selon le rapport de pays de la Banque mondiale (www.worldbank.org/cg), la dette extérieure représente 806 % des recettes fiscales, 338 % des exportations et 235 % du PIB.

13 FMI, Rapport de pays No 07/206, juin 2007.

développement humain. Le Rapport mondial du PNUD sur le développement humain (2007-2008) classe le Congo au 139^e rang parmi 177 pays. Plus de 50 % de la population vit en-dessous du seuil de la pauvreté.¹⁴ La sécurité sociale reste peu développée pour les personnes les plus vulnérables, alors que les infrastructures sociales de base et les services ont été détruits par la guerre et n'ont pas encore été complètement rétablis.

Dans la mesure où l'on peut se fier aux données officielles, il y a eu cependant un progrès apparent marqué, comme l'illustre le tableau ci-dessous qui montre l'évolution de certains indicateurs du développement humain entre 1998, qui marque la fin du cycle de guerre civile, et les années de 2000 à 2005.

En matière de santé, il y a eu détérioration des services, augmentation des maladies transmissibles et concentration excessive du personnel et des services sanitaires dans les zones urbaines.

Le secteur de l'enseignement a beaucoup souffert des guerres civiles et des déplacements de population qui en ont résulté. Le taux brut d'inscription dans l'enseignement primaire a diminué d'environ la moitié, pour n'atteindre que 57 % en 1999, avant de remonter à partir de 2002 et d'atteindre 92 % en 2004 et 111% en 2005,¹⁵ soit à peu près le niveau d'avant-guerre. On note, à l'instar de ce qui se passe dans le secteur de la santé, une concentration excessive de personnel et de services dans les zones urbaines. Il arrive souvent que les six classes d'une école primaire rurale soient confiées à deux instituteurs seulement.

L'égalité entre les sexes est consacrée dans la Constitution de 2002, et la législation actuelle en matière d'emploi, d'éducation ou de politique ne contredit pas ce principe. En revanche, il y a de

puissantes forces traditionnelles et sociales qui vont dans le sens de la négation d'une telle égalité. Au Conseil des ministres, il n'y a que 13,8 % de femmes. Elles occupent 15 % des sièges au Sénat, 9,3 % à l'Assemblée nationale, et 8,5 % dans les conseils locaux. La situation est meilleure au Conseil national de l'économie où elles sont 33 %, mais – et c'est là un symbole, elles n'occupent que 30 % des sièges à la Commission nationale des droits de l'homme.

Deux facteurs importants entravent les efforts déployés par le Congo pour faire en sorte que sa richesse relative se traduise par des améliorations plus notables des indicateurs du développement humain. Il s'agit des effets continus des tensions sociales, des perturbations et des destructions causées par les guerres civiles, et d'une gouvernance faible dans l'ensemble. Ces points représentent des difficultés considérables pour l'avenir du pays.

2.4.1 DÉPASSER LA PÉRIODE D'APRÈS-CONFLIT

Les guerres de 1993, 1997 et 1998-1999 ont entraîné non seulement d'immenses souffrances humaines, mais aussi une destruction de l'infrastructure économique et sociale dans les départements congolais touchés par la violence. Dans les régions les plus touchées, les guerres ont détruit 50 % de la capacité de production vivrière et 90 % du cheptel. Les écoles ont dû suspendre leurs classes dans quatre régions; à Brazzaville même, 50 % des installations médicales nationales ont été détruites et pillées. Il faudra des années pour réparer les dommages ainsi causés et le plein rétablissement dépendra d'une véritable réconciliation et d'une utilisation plus efficace des ressources nationales.

À la fin des guerres civiles, il y avait au Congo de 15 000 à 25 000 combattants des milices et l'on estimait à 41 000¹⁶ le nombre d'armes légères en

14 Le chiffre de 50,1 % figure dans l'Enquête nationale auprès des ménages réalisée en 2005, intitulée "Enquête congolaise auprès des ménages pour l'évaluation de la pauvreté" (ECOM 2005), Centre national pour les statistiques et les enquêtes économiques, Brazzaville, avril 2006.

15 La valeur des taux bruts d'inscription peut varier de moins de 10% à plus de 100% dans certains pays où le nombre des inscriptions parmi les classes plus jeunes ou plus vieilles est important

16 *Small Arms Survey, Special Report, "Small Arms Availability, Trade and Impacts in the Republic of Congo"*, avril 2002

état de fonctionner. Le tissu social du pays a également été atteint, les milices ayant été créées sur une base ethnique prononcée.

Dans une intervention d'après-guerre en douze points appelée "Nouvelle Espérance",¹⁷ le Président Sassou Nguesso a déclaré qu'il était déterminé à construire une paix durable, à organiser la vie publique dans un environnement institutionnel stable, à promouvoir une économie dynamique et prospère et à assurer à chaque habitant du Congo le bénéfice de la sécurité, de l'aide sociale et de la justice sociale.

Des progrès appréciables ont été réalisés sur la voie de la réconciliation et de la reconstruction. Faisant suite à l'adoption d'une nouvelle constitution en 2002, des élections présidentielles ont été organisées, puis cela a été le tour des élections parlementaires. Une loi sur les partis politiques a été adoptée et de nouvelles élections parlementaires ont été organisées en 2007 et devraient être suivies par des élections locales en 2008 et par une deuxième élection présidentielle en 2009. Il y a certes eu des plaintes faisant état d'irrégularités, mais les élections se sont déroulées à l'abri de toute violence. Les partis d'opposition, même s'ils n'occupent que 11 sièges, sont bel et bien représentés au Parlement. Les journalistes ont une certaine marge de manœuvre pour des critiques et les activités des ONG de défense des droits de l'homme sont tolérées.

Malgré les progrès réalisés, la réconciliation politique n'est pas encore tout à fait réalisée, car, dans le département du Pool, il y a encore des zones contrôlées par le Pasteur Ntoumi, chef du CNR,¹⁸ et par ses milices armées.

Dans leur grande majorité, les personnes déplacées par la guerre sont rentrées chez elles ou se sont établies dans un nouvel environnement,

généralement en ville. La plupart des milices ont été dissoutes, mais de grandes quantités d'armes sont toujours détenues par les milices qui restent actives ou par des civils.¹⁹

Après une période de transition qui a suivi immédiatement la fin des hostilités et a duré jusqu'en 2002, le pays est entré dans une phase de stabilisation, de réconciliation et de rétablissement des institutions et de l'état de droit. Nombre d'observateurs des réalités congolaises estiment que le deuxième cycle électoral qui se déroule aujourd'hui devrait marquer définitivement la fin de la phase d'après le conflit, à condition que ces élections soient régulières, transparentes et exemptes de violence. La plupart des ONG internationales orientées vers les situations d'urgence ont aujourd'hui quitté le pays, comme le Bureau de coordination de l'aide alimentaire l'avait fait en mai 2007. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a déjà fermé deux bureaux dans le département du Pool et devrait fermer le dernier de ceux-ci vers la fin de mars 2008. Le CICR compte fonctionner à partir de Brazzaville et il a bon espoir que la Croix-Rouge congolaise pourra assumer à son compte efficacement la plupart des activités menées depuis Kinkala.

2.4.2 AMÉLIORER LA GOUVERNANCE

Dès 2004, le gouvernement avait admis, dans le Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté, l'existence d'un certain nombre de problèmes et de questions liés à la gouvernance : i) crise de l'administration, de l'autorité de l'État et du contrôle; ii) allocation incorrecte et inadéquate des ressources humaines, matérielles et financières disponibles; iii) aggravation de la corruption et de la fraude; iv) manque de coordination entre les différentes administrations chargées de la gestion économique; v) procédures inappropriées pour l'attribution des contrats.²⁰

17 "Nouvelle espérance", intervention publiée en vue des élections présidentielles de 2002 par le Président Sassou Nguesso.

18 Ces trois lettres désignent le Conseil national de la résistance.

19 Source : enquête réalisée en 2007 par l'ONG *Small Arms Survey*.

20 République du Congo, "Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté au Congo", 27 septembre 2004.

Cela a eu pour conséquence que les dépenses en faveur des pauvres projetées dans les budgets nationaux successifs ont été souvent inutilisées, voire détournées à d'autres fins. Les seuls budgets où l'on note des dépassements importants ont été systématiquement les allocations politiques et sécuritaires.

Dans une évaluation réalisée à la fin de 2007, la Banque africaine de développement/le Fonds africain de développement²¹ a relevé l'existence de certains progrès dans la voie de la bonne gouvernance, notamment en ce qui concerne la transparence dans le secteur pétrolier, la création d'une commission nationale chargée de lutter contre la corruption et la fraude et la création d'un observatoire distinct sur la corruption, celui-ci bénéficiant de la participation de membres de la société civile. L'évaluation a noté que, bien que le principe de la décentralisation ait été accepté, le transfert de ressources aux administrations locales n'avait pas eu lieu, sauf un transfert forfaitaire ponctuel d'un montant d'environ 2,3 millions de dollars É.-U. à chaque département. La poursuite de l'amélioration dans le domaine de la gouvernance et le renforcement des capacités de l'administration, ainsi qu'une volonté politique affirmée de réformer demeurent quelques-unes des grandes priorités.

2.5 RÉALISATION DE PROGRÈS EN CE QUI CONCERNE LES OMD

Le manque de données dans la plupart des domaines rend difficile le suivi des indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement. En observant les indicateurs arrêtés par la Banque mondiale,²² on constate que, pour 2005, la plupart des indicateurs ayant trait aux services sociaux et communautaires avaient à peine atteint leur niveau de l'avant-guerre (1990), ce qui en dit long sur les conséquences des conflits répétés des années 90.

Le dernier Rapport national sur les OMD (2004) considère que la réalisation des OMD est improbable pour ce qui est de l'élimination de la disparité entre les sexes dans l'enseignement secondaire, la réduction de l'incidence du paludisme et d'autres maladies, et l'amélioration notable des conditions de vie des habitants des taudis. Le même rapport considère que seuls deux objectifs seront vraisemblablement atteints, à savoir l'éducation primaire universelle et une approche globale du problème de l'endettement. Le tableau 3 ci-après représente l'évaluation faite par le gouvernement lui-même dans le Rapport national de 2004 sur les OMD des chances qu'il y a de réaliser les objectifs d'ici à 2015.

Les progrès à accomplir pour réaliser les OMD restent au cœur de la stratégie gouvernementale de réduction de la pauvreté. Avec l'appui du PNUD, le gouvernement met la dernière main à une stratégie nationale pour réaliser les OMD.²³ Les auteurs du dernier projet ont recensé les conditions par lesquelles passe le succès. Il s'agit notamment de la promotion de la bonne gouvernance, de la diversification de l'économie nationale, de la mise en place d'une politique dynamique de l'emploi et de la formation, de l'allocation de ressources à des activités en faveur des pauvres et de leurs déboursments effectifs, d'une répartition équitable de la richesse nationale et, enfin, de l'existence d'une volonté politique affirmée de tenir les engagements pris.

Une des caractéristiques importantes de ce projet de stratégie pour la réalisation des OMD est que ses activités sont inscrites au budget et que l'on prévoit un mécanisme réaliste pour le suivi et l'évaluation du plan national. Le plan de suivi se fonde sur des enquêtes récentes qui en constituent la base de référence, fût-elle incomplète, et sur un programme visant à renforcer les capacités nationales sur le plan de la statistique, du contrôle et de l'évaluation.

21 Banque africaine de développement/Fonds africain de développement, "Document de stratégie de pays fondée sur les résultats (DSPAR 2008-2012), décembre 2007.

22 Voir le site Web de la Banque mondiale sur <http://go.worldbank.org/JE0BPHWUT0>

23 République du Congo, "Plan national pour réaliser les OMD au Congo", sixième projet daté de décembre 2007.

Tableau 3. Chances qu'il y a de réaliser les objectifs des OMD (estimation de 2004)

Buts/objectifs	Réalisation des objectifs/cibles
Objectif 1 : Réduction de l'extrême pauvreté extrême et la faim Cible 1 : Diviser par deux, entre 1990 et 2015, le pourcentage de gens disposant d'un revenu inférieur à 1 dollar par jour Cible 2 : Diviser par deux, de 1990 à 2015, le pourcentage des personnes qui souffrent de la faim	Possible Possible
Objectif 2 : Réaliser l'enseignement primaire universel Cible 3 : Faire en sorte que d'ici à 2015, tous les enfants, les filles comme les garçons, soient en mesure d'aller jusqu'au bout de l'enseignement primaire	Probable
Objectif 3 : Encourager l'égalité entre les sexes et renforcer les moyens d'action des femmes Cible 4 : Éliminer la disparité entre les sexes face à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire, de préférence d'ici à 2005, et à tous les niveaux de l'enseignement au plus tard en 2015	Improbable
Objectif 4 : Réduire la mortalité des enfants Cible 5 : Réduire de deux tiers, de 1990 à 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	Possible
Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle Cible 6 : Réduire de trois quarts, de 1990 à 2015, le ratio de mortalité maternelle	Possible
Objectif 6 : Lutter contre le VIH/sida, le paludisme et autres maladies Cible 7 : Enrayer la propagation du VIH/sida d'ici à 2015 et commencer à renverser la tendance Cible 8 : Enrayer d'ici à 2015 la propagation de la malaria et autres grandes maladies et commencer à renverser leur incidence	Possible Improbable
Objectif 7 : Assurer la durabilité environnementale Cible 9 : Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes de pays et enrayer la perte de ressources environnementales Cible 10 : Diviser par deux, d'ici à 2015, le pourcentage de personnes n'ayant pas un accès durable à l'eau potable et à un assainissement de base Cible 11 : Avoir réalisé d'ici à 2020 une amélioration significative des conditions de vie des habitants des taudis	Possible Possible Improbable
Objectif 8 : Mettre au point un partenariat mondial pour le développement Cible 15 : Adopter une approche globale de l'endettement des pays en développement par l'entremise de mesures nationales et internationales visant à rendre la dette supportable sur le long terme	Probable

Source : Gouvernement de la République du Congo, Rapport national sur les OMD, 2004

2.6 LE PNUD DANS LA COMMUNAUTÉ DU DÉVELOPPEMENT

Le ministère du plan²⁴ joue un rôle central dans les discussions avec les différents membres de la communauté de l'aide internationale et il est le principal partenaire national du PNUD. Il approuve les principaux accords et documents de

stratégie régissant des activités du PNUD. De son côté, le PNUD coopère étroitement avec le ministère et lui fournit un soutien financier et technique pour l'aider à renforcer ses capacités et à élaborer des documents nationaux de stratégie. Le PNUD collabore étroitement aussi avec plusieurs autres ministères d'exécution, en particulier le Ministère de la santé et des services

24 Le nom complet et les attributions du Ministère sont : "Ministère du plan et de l'aménagement du territoire".

sociaux. Des liens étroits ont été tissés avec l'Assemblée nationale, le Sénat et un certain nombre d'autres institutions nationales.

Les principaux acteurs internationaux du développement présents au Congo sont les institutions de Bretton-Woods, la France et l'Union européenne. La Chine est devenue, elle aussi, un partenaire de plus en plus important pour le Congo. Les principaux donateurs qui ont contribué aux programmes du PNUD en 2006 et en 2007 sont notamment la Banque mondiale (4,2 millions de dollars),²⁵ le Japon (2,2 millions de dollars), l'Union européenne (2 millions de dollars), la Suède (1 million de dollars), et la Banque africaine de développement (0,1 million de dollars). Le Gouvernement congolais a contribué à hauteur de 400 000 dollars de ses ressources nationales dans le cadre d'un partage des coûts durant cette même période biennale.

Contrairement à de nombreux pays, la République du Congo ne dispose pas d'un mécanisme de coordination complexe et polyvalent, composé de groupes thématiques et d'un organe de supervision. L'explication est probablement à rechercher dans le faible nombre d'institutions bilatérales ou multilatérales qui ont leur siège au Congo, de nombreux pays oeuvrant à partir d'une autre base dans la région et plusieurs organisations des Nations Unies n'étant pas représentées sur une base permanente. Aussi la coordination y demeure-t-elle en grande partie occasionnelle et liée à des engagements ponctuels.

Des mécanismes temporaires de coordination ou de consultation ont été mis en place, par exemple pour élaborer le Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté et le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, le Rapport national sur le développement humain, le Plan national concernant les OMD ou pour les préparatifs en vue de la tenue d'un événement particulier ou d'une réunion internationale. Récemment, l'Union européenne

et l'ambassade de France ont convoqué conjointement des réunions de coordination pour préparer une prochaine réunion à Accra dans le cadre de la Déclaration de Paris. En l'absence d'autres initiatives visant à structurer la coordination des donateurs, ce groupe particulier envisage de continuer son action au-delà de l'objectif immédiat de la réunion d'Accra.

Les relations entre le PNUD et les donateurs internationaux sont souvent placées sous le signe de la dualité : d'une part, il s'agit de partenaires égaux unis dans un effort mondial de développement; d'autre part, il y a un partenariat plus inégal entre un donateur et le PNUD en tant que mobilisateur de fonds. Il est arrivé que de telles situations créent des tensions occasionnelles et temporaires. De longues et difficiles négociations ont dû être entreprises avec la Banque mondiale au sujet de la renégociation du pourcentage des frais généraux dans le cadre d'un projet de rénovation d'écoles. L'Union européenne a reproché des retards d'exécution et des rapports financiers portant sur deux autres projets qu'elle finançait.

Il va de soi que la coordination au sein du système des Nations Unies est plus étroite qu'avec d'autres partenaires. L'équipe des Nations Unies se réunit régulièrement et collabore à la formulation d'évaluations communes et de documents de stratégie. Il existe deux types de réunions ordinaires. Le premier concerne une coordination de fond générale entre membres de l'équipe de pays et s'occupe de questions communes comme des questions administratives et des questions de gestion, des stratégies et politiques de programme et des stratégies communes de communication. Les réunions sont convoquées sur ce qui semble être une base ponctuelle, et certains participants ont souhaité qu'elles se déroulent à des intervalles périodiques. Ces réunions de fond sont complétées par des réunions de groupes thématiques ainsi que de "communautés de pratiques" qui traitent de thèmes et de secteurs de programme. Outre les membres de l'équipe de pays, des donateurs et

25 Fonds contribués au gouvernement mais gérés par le PNUD sur la base d'un accord avec la Banque mondiale

contreparties nationales participent souvent à ces réunions. Le second type de réunions de l'équipe de pays s'occupe de questions de sécurité et sert à conseiller un coordonnateur résident en sa capacité de haut fonctionnaire chargé de la sécurité des Nations Unies.

L'équipe de pays comprend onze membres, à savoir les neuf institutions et programmes des Nations Unies ayant des bureaux au Congo, le FMI et la Banque mondiale. Toutes les réunions sont présidées par le représentant résident agissant en sa qualité de coordonnateur résident. En son absence, la Présidence est assurée par une des institutions participantes. Le représentant adjoint siège pour le PNUD à ces réunions. Comme les opérations du PNUD au Congo ne sont pas assez importantes pour justifier la création d'un poste de directeur de pays comme c'est le cas dans d'autres endroits, la confusion persiste entre les rôles du coordonnateur résident qui représente le système des Nations Unies et du représentant résident qui dirige le bureau du PNUD. L'effort de coordination déployé par les Nations Unies tire désormais parti de la présence, aux côtés du coordonnateur résident, d'un personnel dévoué affecté à plein temps.

L'équipe de pays a commencé à élaborer un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour la période de 2009-2013. Venant après deux plans des Nations Unies pour la période de 2000 à 2002, ainsi qu'après des procédures globales d'appel humanitaire allant jusqu'en 2006, ce sera le premier PNUAD exhaustif mis au point pour le Congo depuis 2000. Le dernier bilan commun de pays (BCP) établi par l'équipe de pays remonte à 2005. Pour ce qui est du Plan-cadre en cours, il a été décidé de renoncer à élaborer un autre BCP, car on considérerait que le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté récemment mis au point – renforcé par une série d'analyses complémentaires, fournissait une bonne base pour l'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies.

Le renforcement des relations avec la société civile et les ONG et des partenariats avec le

secteur privé faisait partie des recommandations adressées au PNUD à la suite de l'examen des activités durant la période ayant suivi immédiatement le conflit. Le bureau de pays a noué quelques partenariats réussis avec le secteur privé grâce à un projet d'aide à la conception de stratégies de lutte contre le VIH/sida dans quelque 30 grandes entreprises manufacturières et autres. Il a aussi signé un accord-cadre en vue d'un partenariat avec TOTAL, qui est la plus grande compagnie pétrolière active au Congo. Cet accord ouvre la voie à des partenariats dans un certain nombre de domaines, notamment la lutte contre le VIH/sida, l'environnement, la réduction de la pauvreté, les programmes de microfinance ainsi que les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Des représentants des entreprises manufacturières et autres sont invités régulièrement à participer aux consultations organisées par le PNUD.

Par ailleurs, les relations avec les ONG et les membres de la société civile ont été moins suivies que durant la période précédente. Durant la période qui a suivi immédiatement le conflit, le PNUD a développé des relations opérationnelles avec plusieurs ONG et associations locales en vue de l'exécution de projets de relèvement marqués du sceau de l'urgence. Durant le nouveau cycle de programmation, on a progressivement mis davantage l'accent sur l'exécution par l'entremise des institutions nationales, les relations opérationnelles directes avec les ONG devenant davantage l'exception que la règle. Le PNUD a cependant continué à consulter les membres de la société civile, y compris certaines ONG nationales, dans le cadre du soutien qu'il apporte à l'élaboration de rapports importants et de documents de stratégie,

Jusqu'au départ en mai 2007 du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, il existait dans les locaux du PNUD un centre de coordination humanitaire qui permettait aux membres des organismes des Nations Unies, aux donateurs, aux ONG et aux différentes institutions nationales pertinentes d'échanger des informations sur leurs activités, en évitant tout chevauchement inutile

des efforts et en permettant aux nouveaux venus de tirer parti de l'expérience et du savoir d'autres organisations. Ces réunions de coordination, qui étaient très appréciées, ont amené un certain nombre de participants à dire qu'elles auraient dû continuer après le départ du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. En ne prenant pas le relais desdites réunions en 2007, fût-ce en mettant l'accent sur d'autres aspects du

développement, le PNUD a manqué l'occasion de tirer parti de ce succès.

Le PNUD jouit d'une image assez bonne dans le public, et il bénéficie de la grande visibilité des opérations ayant trait à la réconciliation et à l'établissement de la paix, comme la collecte des armes qui sont ensuite brûlées en public. Les médias nationaux assurent une bonne couverture des activités du PNUD.

Chapitre 3

CONTRIBUTION DU PNUD AUX RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT

Dans ce troisième chapitre, on expose brièvement la pertinence des activités du PNUD par rapport aux grands objectifs nationaux et internationaux, ainsi que sa capacité de s'adapter aux changements qui surviennent dans le contexte et dans l'environnement. On y trouvera une analyse générale de l'efficacité des opérations, suivie d'un examen plus approfondi des quatre grands domaines thématiques dans lesquels le PNUD agit.

3.1 ANALYSE GÉNÉRALE DU PROGRAMME DE PAYS DU PNUD 2004-2007

Le programme de pays du PNUD s'articule autour des trois grands thèmes que sont la bonne gouvernance, la réduction de la pauvreté et la gestion des ressources naturelles et environnementales. Trois domaines transversaux ont été recensés, à savoir l'égalité entre les sexes, le VIH/sida et les nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'idée était d'établir de puissantes synergies entre les volets du programme et les programmes des autres membres de la communauté de l'aide au développement.

Les grands résultats escomptés étaient les suivants :

- Une capacité accrue des institutions principales de la gouvernance, essentiellement par le biais d'un appui pour répondre aux besoins des institutions parlementaires, des autorités locales et de la société civile et pour améliorer l'établissement de rapports par les services publics;
- Un renforcement des capacités au service de la réduction de la pauvreté et de la réalisation des OMD par le gouvernement et la société civile;
- Un renforcement de la capacité des autorités

tant nationales que sectorielles de concevoir et d'appliquer des approches intégrées de la gestion environnementale et de la mise en valeur de l'énergie afin de satisfaire les besoins des pauvres.

Une fois approuvé, le programme de pays a servi de cadre pour orienter les activités du bureau de pays. Il a été modifié lorsque cela était nécessaire pour éviter de faire double emploi avec des initiatives ne relevant pas du PNUD ou pour répondre aux initiatives ou demandes de financement émanant du gouvernement.

On notera que les activités ayant trait à la prévention des crises et au relèvement ne sont pas examinées à la manière d'un thème distinct mais bien, et cela peut surprendre, sous le thème de la pauvreté. L'équipe d'évaluation a été informée que le gouvernement souhaitait marquer sans ambages la transition d'une approche d'après-conflit à une phase de développement et qu'il souhaitait qu'on ne mette pas l'accent sur les activités d'après-conflit. Cela étant, les activités liées à la prévention des crises et au relèvement ont continué de constituer une partie importante des activités du PNUD et de bénéficier d'une bonne partie des ressources. Aux fins de sa propre analyse, l'équipe d'évaluation a décidé de présenter séparément les activités indubitablement liées aux effets du conflit.

Les prévisions budgétaires initiales pour le programme quadriennal s'élevaient à 11 035 000 dollars, dont 2 535 000 (23 %) devaient provenir des ressources ordinaires du PNUD. Les dépenses réelles ont été de plus du double de ce budget et ont atteint 22 706 934 dollars, dont 20 % provenaient des ressources ordinaires TRAC 1.

3.1.1 PERTINENCE DES PROGRAMMES DU PNUD

Les interventions du PNUD sont décidées en consultation avec le gouvernement et correspondent aux priorités nationales énoncées dans les principaux documents de politique et de stratégie du pays. Il s'agit notamment de la stratégie présidentielle 2002, "Nouvelle espérance", du Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté et, dans certains cas, de plans sectoriels nationaux, comme celui pour l'environnement. Le programme tient compte aussi des priorités définies par le NEPAD, ainsi que des objectifs mondiaux et régionaux définis par le PNUD lui-même.

On s'accorde généralement au gouvernement, dans la communauté de l'aide au développement et dans la société civile pour estimer que les activités du PNUD visent à répondre à de vrais besoins du pays. Cependant, tous les domaines d'activité ne sont pas reconnus comme étant des domaines d'excellence dans lesquels les avantages comparatifs du PNUD sont évidents. On convient en général que les interventions du PNUD dans les domaines de la gouvernance, de l'appui à des groupes communautaires, du soutien en vue de l'élaboration de documents et de rapports nationaux de stratégie, ainsi que du rôle joué en matière de plaidoyer par le Bureau de l'environnement, de lutte contre le VIH/sida et des questions de parité hommes-femmes sont des domaines d'excellence avérée.

Certaines activités cependant sont considérées comme moins réussies et comme n'étant pas entièrement pertinentes par rapport au mandat et aux connaissances spécialisées du PNUD. On songe, en particulier, à des projets en aval tout à fait opérationnels visant à remettre en état l'équipement endommagé par la guerre, comme la remise en état de pistes rurales à laquelle on s'est attaqué de 2002 à 2004 avec un soutien technique déficient d'UNOPS.

Comme indiqué plus haut, le programme de pays a souffert d'une anomalie structurelle découlant de la décision d'exposer les activités liées à la prévention des conflits et au relèvement sous le

thème de la pauvreté. Le programme aurait gagné à être mieux présenté, l'accent étant mis sur la prévention des conflits et le relèvement en tant que volet indépendant du programme.

3.1.2 APPLIQUER LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU CYCLE PRÉCÉDENT

Le descriptif du programme de pays approuvé par le Conseil d'administration du PNUD en septembre 2003 relevait certains enseignements tirés des opérations passées en République du Congo et faisait des recommandations en conséquence.

1. Adoption d'une démarche programmatique axée sur la cohérence et les synergies :

Durant la phase de planification, on avait adopté une approche programmatique, mais les réalités de l'exécution ont contraint le bureau de pays de travailler sur la base de projets et non sur la base de programmes pleinement intégrés. La nécessité aidant, les programmes ont été morcelés en projets correspondant davantage aux mécanismes de financement des donateurs et ils sont devenus, de ce fait, des "programmes-cadres", chacun d'eux comportant un portefeuille de projets.

Le bureau de pays a considéré à juste titre que le programme de pays constituait un cadre qui devait savoir s'adapter aux modifications des circonstances et des priorités survenues en cours d'exécution. Ainsi, le PNUD a-t-il dû renoncer à certaines des activités projetées lorsque le financement se heurtait à des difficultés ou lorsque d'autres institutions s'engageaient dans le même domaine. Ceci a été vrai en particulier des activités projetées dans le domaine de l'environnement du milieu marin et côtier, ainsi que du suivi de l'enquête appuyée par le PNUD concernant la corruption et la fraude. Par ailleurs, des activités comme la remise en état d'écoles primaires, qui n'avaient pas été projetées dès le départ, ont été incorporées au programme, compte tenu des avantages comparatifs du PNUD en matière d'action communautaire et sur la demande du gouvernement et de la Banque mondiale.

Le PNUD a su tirer parti des synergies existant entre différents projets et activités.

Cela a été en particulier le cas dans le département du Pool où un projet pour les jeunes en péril a été utilisé pour appuyer des groupes d'ex-combattants désarmés ou des activités liées à la rénovation d'écoles primaires. Un autre exemple de synergie, cette fois en amont, concerne l'appui apporté par le PNUD à des institutions parlementaires, la bonne volonté suscitée par le projet ayant permis au PNUD de mener à bien des activités de plaidoyer et d'obtenir le soutien actif du parlement sur un certain nombre de questions, comme l'égalité entre les sexes, la lutte contre le VIH/sida et l'environnement.

2. Renforcement et approfondissement des partenariats avec des ONG et des associations

Un deuxième enseignement invitait à continuer de nouer des relations avec les ONG et les associations, ceci devant permettre de fournir une assistance dans des régions encore peu sûres. Comme indiqué à la section 2.6 plus haut, les relations avec les ONG et les associations ont été moins étroites durant le présent cycle de programmation par rapport à la période ayant suivi immédiatement la guerre, lorsque la capacité nationale d'exécuter des activités était particulièrement réduite. Dans le nouveau cycle, le PNUD s'est attaché et est parvenu graduellement à mettre davantage l'accent sur l'exécution nationale.

3. Amélioration de la maîtrise nationale, garantie apportée en matière de pérennisation des résultats des projets et activités, et promotion du renforcement des capacités nationales dans le domaine de la gestion économique :

L'amélioration de la maîtrise nationale et la garantie apportée à la pérennisation des résultats demeurent malheureusement un des points faibles de plusieurs des activités réalisées dans le cadre du programme du PNUD. Souvent, tant pour les interventions en amont que pour les interventions en aval,

les produits projetés sont fournis, mais les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous, faute d'une action énergique des autorités nationales ou locales qui hésitent à consacrer les ressources humaines et financières nécessaires à la durabilité des résultats. Cette question importante est examinée plus loin dans les sections thématiques et elle est illustrée à l'aide d'exemples concrets.

4. Approfondissement et élargissement des partenariats avec le secteur privé, en particulier dans le contexte de la lutte contre la pauvreté et le VIH/sida, ainsi que de la protection et de la gestion de l'environnement:

Comme indiqué à la section 2.6 ci-dessus, cette recommandation a été largement suivie.

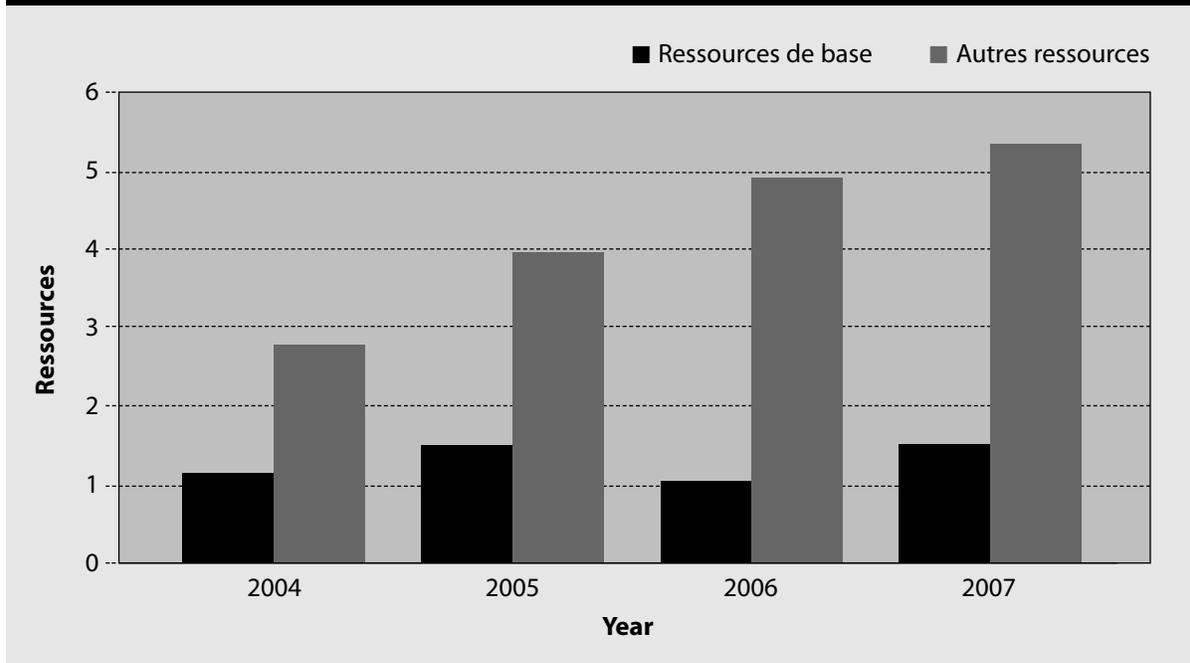
3.1.3 ASPECTS FINANCIERS DU PROGRAMME

Le bureau de pays est parvenu à redresser le *taux d'exécution*²⁶ qui était particulièrement faible au début de la période considérée. Il s'élevait à 66 % en 2004 et à 65 % en 2005. Grâce à des contrôles plus rigoureux instaurés par la direction du bureau et à l'intervention accrue d'un centre de services rattaché au bureau et chargé de l'achat de biens et de services, le taux d'exécution a atteint 78 % en 2006 et 87 % en 2007. Dans le classement sur la base de la performance établi par le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, le bureau de pays du Congo a été classé deuxième en 2007 sur 44 pays, grâce en partie à cette amélioration de l'exécution des programmes.

Les sources de financement du programme révèlent que celui-ci dépend beaucoup des ressources autres que des ressources de base, ce qui impose au bureau de pays de trouver des ressources supplémentaires. Le diagramme 1 ci-dessous montre l'importance respective des ressources de base et autres ressources dépensées pour chacune des quatre années considérées. On notera deux éléments. Tout d'abord, on a réussi de plus en plus à améliorer la mobilisation et

26 Dépenses en tant que pourcentage des budgets approuvés. Source : Bureau de pays du PNUD à Brazzaville, sur la base du système ATLAS du PNUD.

Diagramme 1. Dépenses annuelles (2004-2007) provenant des ressources de base et des autres ressources



l'utilisation des ressources additionnelles (autres que les ressources de base), mais souvent cela a été aux dépens des autres tâches de gestion. Ensuite, le niveau des affectations budgétaires à partir des ressources ordinaires (ressources de base) du PNUD est demeuré relativement peu élevé durant la période. Ce phénomène s'explique par la méthode appliquée pour l'affectation des ressources TRAC à différents programmes de pays. Les affectations se font principalement sur la base de deux facteurs, à savoir la classification d'un pays à partir du revenu national brut par habitant et de la taille de la population. Les revenus pétroliers amènent à placer le Congo dans la catégorie ou le groupe inférieur des pays à revenu moyen. Par ailleurs, le pays ne figure pas non plus sur la liste des pays les moins avancés. En outre, sa population est relativement peu nombreuse. Il ne semble pas que l'on accorde une attention particulière aux problèmes structurels de l'économie et au classement modeste du pays sur l'échelle du développement humain. La combinaison de ces facteurs donne une moyenne annuelle de dépenses de ressources de base (TRAC 1) de quelque 1 141 000 dollars, soit

seulement 20 % des dépenses totales du PNUD affectées aux programmes.

Cela a été un facteur contraignant à plus d'un égard. Tout d'abord, le PNUD a été limité dans l'utilisation des ressources ordinaires en tant que capital de lancement d'activités nouvelles et susceptibles d'attirer des financements additionnels. Ensuite, le bureau de pays a été contraint de concevoir une politique de collecte de fonds qui était agressive et a parfois durci les relations avec les donateurs qui avaient l'impression que le PNUD engageait des activités uniquement parce qu'il y voyait des possibilités de financement, ou avec le gouvernement, dont certains membres se sont mis à voir dans le PNUD un concurrent pour le financement par les donateurs.

Le cycle actuel de programmation a marqué le début d'un changement dans *les modalités d'exécution* des projets, compte tenu du passage progressif d'une période d'après-conflit à une période de stabilisation. La période précédente avait été marquée par une coopération avec des ONG locales ou internationales en vue de l'exécution de

projets, ainsi que par un recours extensif au modèle d'exécution direct (DED). On notera cependant que le passage à l'exécution nationale se fait à un rythme peu soutenu, moins de 30 % des dépenses ayant été affectées à des projets à exécuter au niveau national (NEX) pour l'ensemble de la période 2004-2007.

En 2006, le bureau de pays a commandé une évaluation des modalités d'exécution nationale, tant par les institutions gouvernementales que par des ONG nationales. Les conclusions de l'évaluation sont qu'un programme global pour le renforcement des capacités nationales est indispensable pour réaliser l'objectif d'une exécution nationale accrue. En juin 2006, le gouvernement a également demandé au PNUD de gérer en son nom une partie des fonds fournis au titre de la formule NEX. Cette demande concernait principalement des activités liées à l'achat de biens et de services et visait à améliorer le taux d'exécution au titre des projets NEX, ce taux s'étant avéré particulièrement peu élevé. De ce fait, certains projets se rangent dans une catégorie hybride NEX/DEX qui doit maintenant être suivie d'une approche axée sur le renforcement des capacités, ainsi que de mesures concrètes du gouvernement visant à rationaliser ses propres mécanismes de dépenses et à les rendre plus transparents. Entre-temps, le passage à une formule exclusivement NEX devra se faire graduellement et avec circonspection;

3.1.4 MÉCANISMES DE CONSULTATION

Un certain nombre de mécanismes ont été mis en place pour assurer la participation la plus large possible à la formulation et à la gestion des programmes et des projets. Des comités locaux d'examen des projets évaluent et approuvent les interventions du PNUD avant qu'elles ne démarrent. Les programmes et projets en cours d'exécution sont, par ailleurs, contrôlés et supervisés par des comités de pilotage qui devraient se réunir périodiquement. Dans les deux types de comités, la participation est forte et englobe, par delà les partenaires immédiats du gouvernement et des donateurs, des organisations de la société civile et des experts individuels.

Certains membres des comités d'examen estiment que les consultations sont purement symboliques, les réunions ayant lieu à l'extrême fin du processus de planification et généralement après que les donateurs ont approuvé la conception du projet. À quelques exceptions notables près, comme dans le cas des programmes de gouvernance, les comités de pilotage siègent irrégulièrement et certains n'ont pas siégé du tout. Il semble que la difficulté tienne au fait que l'on choisisse des ministres pour présider ces comités, ce qui ne fait que rendre plus lourde la charge de personnes qui ont déjà des agendas bien lourds. Un ministre a signalé à l'équipe d'évaluation qu'il avait demandé à un fonctionnaire hors cadre de présider des comités de pilotage et de lui faire rapport. Ce pourrait être là le moyen d'accroître l'efficacité de ces comités.

3.1.5 QUESTIONS INTERNES DE GESTION

Le bureau de pays a lancé deux initiatives visant à améliorer la gestion des programmes. La première de ces initiatives concerne la création de bureaux périphériques situés à l'écart de Brazzaville dans quatre régions différentes du Congo. Les bureaux de Kinkala dans le département du Pool et de Pointe-Noire sont officiellement des bureaux des Nations Unies, mais en réalité, le personnel qui les compose et les gère est exclusivement un personnel du PNUD et il fournit des services ponctuels à du personnel en visite appartenant à d'autres institutions. Les deux autres bureaux, ceux de Dolisie dans le département de Niari et d'Owando dans le département de la Cuvette abritent du personnel du PNUD chargé de projets. Le choix de l'implantation des quatre bureaux atteste l'approche équilibrée adoptée par le PNUD pour traiter avec toutes les régions du pays.

L'ouverture du bureau de Kinkala dans le département troublé du Pool témoigne d'une certaine audace de la part du bureau de pays. C'était un signal puissant du retour à la paix, à une situation normale et à la réconciliation. Cet effet positif aurait été encore plus important si le personnel d'encadrement chargé du bureau avait

été présent plus souvent et si le personnel du PNUD avait témoigné d'une plus grande mobilité à l'échelle de l'ensemble du département. Les règles de sécurité des Nations Unies continuent de limiter l'accès à un certain nombre de districts du département du Pool, et certains, qui travaillent dans des organisations de la région n'appartenant pas aux Nations Unies, jugent que ces règles sont d'une prudence excessive. Les organisations n'appartenant pas aux Nations Unies devraient, par ailleurs, pouvoir bénéficier elles aussi des services des bureaux extérieurs du PNUD. Ces bureaux devraient pour leur part jouer un rôle accru en tant qu'instance de coordination parmi les acteurs humanitaires et du développement dans les régions de leur ressort.

Dans le cadre d'une restructuration faite en 2007, la direction du bureau de pays a décidé de créer un Centre d'exécution et d'appui aux projets (CEDAP).²⁷ Ce centre a commencé à fonctionner en septembre 2007, après la mise au point définitive d'un plan d'entreprise et le recrutement d'un gérant et d'un assistant. Le CEDAP est le résultat de la fusion d'un ancien service du DEX et de l'ancien centre de services. Il est chargé principalement de promouvoir l'exécution des programmes du PNUD. Les services qu'il offre sont notamment l'appui aux projets du PNUD par l'achat de biens et de services, l'appui aux partenaires gouvernementaux qui demandent des services que le CEDAP peut leur fournir, et la pleine responsabilité de la gestion des projets du PNUD n'impliquant que des achats, selon la formule de l'exécution directe.

Le CEDAP est de plus en plus sollicité à l'effet de mener des activités d'achat au nom de certaines institutions publiques, même lorsque ces activités ne sont pas financées par l'entremise du PNUD. C'est là une évolution intéressante, en même temps que l'indice d'une bonne performance de ce service. Cela étant, il faut faire preuve de prudence, en veillant à ne pas trop solliciter la

capacité du CEDAP. Celui-ci a déjà fait la preuve de sa capacité d'accélérer les achats et de réduire les coûts, et il faudrait à présent réaliser une évaluation complète de ses activités à la fin de 2009, après deux années de fonctionnement.

Malgré une amélioration notable du taux d'exécution des programmes en 2006 et 2007, le PNUD continue à souffrir d'une image particulièrement négative parmi ses partenaires en ce qui concerne l'efficacité de sa gestion financière, notamment le rythme des décaissements. Un autre partenaire se plaint de la qualité et de l'opportunité des rapports financiers touchant l'utilisation des contributions versées au PNUD. C'est là un signal clair envoyé au bureau de pays pour qu'il poursuive vigoureusement l'effort de rationalisation, évite une centralisation excessive et récompense mieux les bonnes performances de son personnel.

3.1.5 CONTRÔLE ET ÉVALUATION

Durant la période 2004-2007, le bureau de pays a réalisé quatre évaluations formelles de projet, à savoir l'évaluation du projet d'action communautaire, l'évaluation du projet sur la prévention du VIH/sida, l'évaluation à mi-parcours d'un projet concernant les jeunes exposés à des risques et une évaluation finale incomplète de la première phase du projet relatif à la collecte d'armes.²⁸ Comme déjà indiqué, une évaluation de la modalité d'exécution nationale a été réalisée en 2006, tandis qu'une évaluation des résultats du programme sur l'environnement et l'énergie a été terminée au début de 2008, sans pourtant atteindre tous les objectifs du plan d'évaluation conçu par le bureau de pays.

Selon l'équipe d'évaluation, les résultats des programmes et projets se présentaient souvent comme de simples produits et les indicateurs de résultats ont parfois été définis en des termes purement qualitatifs, ce qui rendait le contrôle et

²⁷ Sans objet en français.

²⁸ La direction du bureau de pays a refusé le projet de rapport établi par le consultant international au motif que ce projet n'était pas entièrement conforme au mandat et était généralement tendancieux.

l'évaluation plus subjectifs que factuels. L'autre faiblesse tient au fait que l'on n'a pas prévu de ressources humaines ou financières au titre des projets pour garantir qu'ils produisent systématiquement des données de référence et que les indicateurs sont contrôlés tout au long de la vie du projet, ce qui rend extrêmement difficile une évaluation des résultats. L'équipe d'évaluation s'est entendu dire que nombre de donateurs ne souhaitaient pas assumer de tels coûts, lesquels, à les entendre, s'apparentaient à des coûts administratifs. Vu l'importance qu'il y a à pouvoir mettre en lumière de façon appropriée les résultats des interventions au titre des programmes, le bureau de pays devrait insister auprès des donateurs pour qu'ils assument des coûts réalistes de contrôle ou, à défaut, qu'il utilise ses propres ressources ordinaires affectées à cette fin.

Le projet de document relatif au PNUAD pour 2009-2013 définit dans le détail des indicateurs de résultats mesurables pour chacun des volets du programme, ainsi que des sources potentielles d'information permettant de contrôler ces indicateurs. Lorsqu'il concevra son prochain programme de pays (2009- 2013), le bureau ne devrait pas hésiter à s'appuyer sur cet excellent travail interinstitutions et il devrait aligner ses propres indicateurs et résultats sur ceux du PNUAD. À ce moment là, il serait concevable d'aller encore plus loin dans la coopération interinstitutions et de réaliser des évaluations conjointes multi-institutions des programmes. De telles évaluations devraient être extérieures, indépendantes et financées par l'entremise des fonds de coordination dont dispose le coordonnateur résident.

3.2 AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Les principaux volets de ce programme et les domaines sous-jacents d'activité sont détaillés dans le tableau 4 ci-dessous. Les résultats escomptés du programme sur la gouvernance, tel qu'il a été défini dans le document de pays concernant le programme (2003) sont les suivants :

- Une efficacité et représentativité accrues du Parlement dans la façon de s'acquitter de ses obligations de supervision législative et gouvernementale;
- La ratification, l'application et la surveillance de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes;
- La participation des autorités locales et des membres de la communauté à la planification et à la gestion du développement et des services publics;
- Une efficacité, une responsabilité et une transparence accrues dans le domaine de l'administration.

Le programme avait pour objectif général de renforcer le processus démocratique et l'état de droit dans la perspective d'un développement humain durable.

La bonne gouvernance est au centre de la stratégie formulée par le Gouvernement, avec un encouragement et un appui prononcés de la part de la communauté internationale, afin de réaliser une croissance durable tout en améliorant les moyens d'existence de la population. Elle représente aussi une condition indispensable pour mener à bien la transition politique, économique et sociale amorcée en 1991. Presque tous les membres de la communauté internationale qui aident le gouvernement à améliorer la bonne gouvernance, ainsi que le PNUD sont partie à cet effort commun qui aurait tout à gagner d'une coordination renforcée.

Il n'a pas fallu apporter de modifications notables au programme initial, la gouvernance étant restée tout au long de la période une priorité essentielle, comme elle continue de l'être aujourd'hui. Des changements n'ont été apportés qu'au moment où les interventions projetées par le PNUD ont dû céder le pas à des programmes d'institutions financières internationales dans le cadre de discussions élargies portant sur la gouvernance économique et administrative.

Tableau 4. Programme sur la gouvernance 2004-2007 : volets et activités			
Volet/activité	Exécution	Durée	Budget (dollars É.-U.)
Volet 1 : Gouvernance démocratique			
Renforcement des institutions parlementaires	NEX ²⁹	2001-2006	300 000
Soutien aux nouvelles institutions démocratiques	NEX	2004-2007	
Renforcement des organisations de la société civile et promotion des droits de l'homme	NEX	2004-2007	
Renforcement des capacités des partis politiques et soutien au cadre légal conçu à leur intention	DEX/NEX	2005-2007	
Volet 2 : Gouvernance administrative			
Soutien à la lutte contre la corruption et renforcement des capacités dans le domaine de la transparence et de l'éthique	AGEX (glissement vers DEX)	2003-2007	
Amélioration de la performance de l'administration	NEX	Commencement en 2008	
Renforcement des consultations et de la coordination au niveau ministériel	Pas encore commencé		
Volet 3 : Gouvernance locale			
Soutien à la décentralisation	NEX	En cours	3,7 millions ³⁰
Soutien au développement local	DEX	En cours	
Volet 4 : Gouvernance économique			
Renforcement des capacités nationales dans le domaine de la gestion financière et économique Soutien au développement du secteur privé	NEX	En cours, mais avec des limitations	
Pas encore commencé	Laisse à la Banque mondiale, au FMI et à la BATD		
Volet 5 : Soutien à l'élaboration d'un cadre national pour la bonne gouvernance			
			Pas encore commencé

Source : Bureau de pays du PNUD

Ces discussions avaient trait au soutien apporté au secteur privé du développement et au suivi de l'enquête sur la fraude et la corruption. En cours de route, on a recensé d'autres résultats escomptés,

qui correspondaient à de nouvelles occasions opérationnelles, en particulier pour ce qui est du soutien à une législation sur les partis politiques et sur le rôle des femmes dans la vie publique.

29 Passage du NEX au DEX.

30 Un seul projet cadre a été conçu pour recouvrir la plupart des activités liées à la gouvernance.

Certaines activités ont dû commencer avant le lancement du grand projet-cadre en 2005, mais des efforts particuliers ont été déployés dans ce domaine d'intervention pour s'assurer de la mise au point d'un programme global et cohérent. Le programme a été divisé, aux fins d'exécution et de financement, en différents projets. Certaines activités, comme l'appui aux institutions parlementaires et l'appui au cadre de coopération et à l'exécution nationale ont pris le relais de la phase précédente et ont bénéficié de ressources additionnelles au titre du nouveau cycle de programme.

Les projets ont été présentés à un comité local d'examen des projets.³¹ Dans le cas du programme sur la gouvernance, le contrôle exercé par le Comité de pilotage s'est avéré entièrement satisfaisant. Le Directeur intérimaire du Service national de gestion a élaboré un rapport intérimaire pour la période 2005-2006. Des rapports intérimaires ponctuels ont été élaborés pour certains éléments des volets, comme l'initiative pour l'organisation de "conférences parlementaires du Département" ou pour la promotion des femmes dans la politique. Le Parlement français et l'Union

Encadré 1. Renforcement du Parlement

Dans le cadre de ce programme, des ateliers et des visites d'étude ont été organisés pour le personnel des secrétariats de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que pour les parlementaires eux-mêmes. Dans le cas de ces derniers, il s'agissait d'améliorer leur connaissance des organisations, des processus, de la diplomatie parlementaire et des questions budgétaires.

Le programme a contribué à la création d'un centre d'information et de recherche législative du Parlement en fournissant du matériel, dont des ordinateurs et de la documentation. Malheureusement, l'accès à l'Internet ne s'est jamais concrétisé, car le secrétariat du Parlement avait omis d'affecter des ressources au financement de la connexion.

Des ordinateurs ont été fournis également à la Commission des finances et au Bureau de Brazzaville du Réseau central africain des femmes parlementaires. Le programme a soutenu certaines initiatives visant à ouvrir un dialogue entre le Parlement et la société civile et à améliorer l'image du Congo dans les cercles parlementaires internationaux.

On notera les trois principaux résultats du programme, à savoir :

- Le PNUD a beaucoup recouru à cette tribune parlementaire

pour plaider en faveur d'un certain nombre de questions essentielles, comme la lutte contre le VIH/sida, l'environnement, les changements climatiques, la réduction de la pauvreté, l'égalité entre les sexes et les nouvelles technologies de l'information. Sur la plupart de ces sujets, le Parlement a adopté des prises de position officielles;

- Le programme a servi à promouvoir la décentralisation par l'entremise de l'organisation de conférences parlementaires départementales visant à ouvrir un dialogue, en dehors de la capitale, entre les représentants locaux élus et les membres du Parlement national et de discuter des questions globales importantes, de recenser les besoins locaux et de préparer la décentralisation des systèmes politiques et administratifs. Six conférences ont été organisées de 2003 à 2006, mais le manque de fonds n'a pas permis de tenir des conférences en 2007 et le Parlement n'a pas pris le relais à l'aide de ses propres ressources financières;

- Le programme a fait une bonne place dans son exécution des considérations liées à l'égalité entre les sexes et ce, grâce à une formation spéciale de femmes parlementaires et à l'appui

apporté à la création d'un réseau central africain des femmes parlementaires.

Ce programme a permis de nombreuses réalisations et il représente à coup sûr un domaine d'excellence pour le PNUD au Congo. Toutefois, même si les produits projetés ont été exécutés, les résultats escomptés ne se sont pas concrétisés entièrement. Des considérations constitutionnelles et politiques qui n'entrent pas dans le cadre du projet expliquent que la capacité du Parlement de déposer des propositions de loi et d'exercer sa fonction de contrôle des lois et du gouvernement est demeurée faible. La maîtrise nationale est une réalité, mais très souvent la durabilité des résultats n'est pas garantie, faute de crédits budgétaires nécessaires à la poursuite des activités.

Le renforcement des institutions n'est pas seulement une question de renforcement des capacités techniques et administratives, car il faut aussi l'accompagner d'un soutien et d'une volonté politique nationale résolus. Les résultats du programme doivent être vus dans une perspective de longue haleine, et le PNUD devrait poursuivre ce soutien, tout en insistant sur la nécessité de mesures concrètes pour garantir la maîtrise nationale.

31 Il s'agit en réalité des "Comités locaux d'évaluation des projets (CLEP)".

interparlementaire ont réalisé une évaluation conjointe de l'efficacité du soutien apporté aux institutions parlementaires.

3.2.1 EXAMEN DES RÉSULTATS

Renforcement de la gouvernance démocratique

Un certain nombre d'activités ont été entreprises pour encourager la gouvernance démocratique. Deux d'entre elles ont été choisies comme représentatives des interventions menées au titre de ce volet du programme et sont analysées plus en détail dans les encadrés 1 et 2 ci-dessous.

D'autres activités notables ont concerné les droits de l'homme, domaine dans lequel le PNUD a entrepris des campagnes de sensibilisation, formé des fonctionnaires de police aux droits de l'homme et organisé la célébration de la Journée internationale des droits de l'homme avec la participation de représentants du gouvernement, d'organisations de la société civile, de groupes minoritaires (pygmées) et de représentants des organismes des Nations Unies. Le PNUD a également aidé les ONG à établir des cliniques

juridiques dans divers endroits. Les cliniques juridiques répondent à un besoin pressant d'une population qui n'a pas accès facilement et gratuitement à la justice, mais on peut s'interroger sur leur viabilité à long terme, même si elles font appel très largement à des services bénévoles, du fait de l'absence de tout revenu public ou privé qui soit régulier et indépendant et doit permettre de faire face aux coûts et à la rémunération du personnel permanent indispensable.

Une autre contribution des plus importantes a consisté à soutenir la mise au point d'une nouvelle législation sur les partis politiques qui a fourni un cadre juridique des plus nécessaires à l'implantation d'une démocratie multipartite. Le PNUD a accompagné ce soutien à l'aide d'un programme de formation des cadres des partis politiques, y compris les partis d'opposition. Cette formation s'est située principalement dans un cadre Sud-Sud. Le projet a aidé à la mise en place d'un cadre consultatif et à l'élaboration de règles de bonne conduite pour les partis, pour les associations et le gouvernement.

Encadré 2. Promotion de la participation des femmes à la vie publique

Le Centre de promotion de la femme en politique (CPFP), une ONG bénéficiant d'un soutien technique et financier du PNUD, a formé des femmes à des sujets divers, comme les activités de plaidoyer en faveur du changement politique, l'encadrement et la gestion, l'entrée des jeunes femmes en politique, l'accès aux institutions où sont prises les décisions, la participation des femmes à la démocratie et l'exercice des bonnes pratiques en matière de gouvernance. Les sessions de formation ont ciblé des individus et des représentants d'associations. La plupart de ces sessions ont été organisées en dehors des grandes villes que sont Brazzaville et Pointe-Noire.

Le projet a également permis la mise au point d'un manuel pour les femmes qui se préparent à se présenter aux élections. En outre, il

a aidé les femmes de la sous-région à mettre au point un réseau d'échange de leurs expériences dans le domaine de l'accès à des postes politiques.

Le Centre est reconnu en tant qu'institution qui obtient des succès, et ce, pour deux raisons : sa capacité intellectuelle et son programme d'activité de plaidoyer en faveur de la participation des femmes à la vie publique.

Tous ces efforts, ainsi qu'une politique active de plaidoyer auprès du Parlement ont permis la révision de la loi électorale et l'introduction d'un quota obligatoire de 15% de femmes candidates pour les élections législatives et de 20% pour les élections locales. Malheureusement, le nombre de femmes parlementaires n'a pas augmenté à la suite des élections de 2007 (9 sièges seulement en

2007 sur un total de 137 sièges, contre 12 sièges en 2002). Dans la perspective des prochaines élections locales, une révision de la loi électorale doit permettre d'éviter d'assigner aux femmes uniquement de mauvaises places sur les listes électorales.

On note toujours une résistance dans tous les partis politiques à l'entrée des femmes dans la vie publique, sous prétexte qu'il est impossible de trouver assez de femmes qualifiées.

Ce programme illustre ce que l'on pourrait appeler un "succès en veilleuse" là où, malgré l'absence de résultats immédiats sur le plan de la représentation des femmes, les conditions d'un véritable succès à l'avenir sont réunies. Le programme est sur la bonne voie et mérite de retenir l'attention du PNUD.

Encadré 3. Soutien à la lutte contre la fraude et la corruption

Le programme a été amorcé en 2003 par une enquête qui a permis d'avoir une idée claire et complète de l'étendue de la fraude et de la corruption dans le pays. Après quoi, un plan national de lutte contre la fraude et la corruption a été élaboré, puis approuvé par le gouvernement en 2004. Ce plan a été complété par un plan opérationnel et la création d'une commission nationale de lutte contre la fraude, les détournements et la corruption, également en 2004. De plus, la République du Congo a ratifié la Convention des Nations Unies et de l'Union africaine contre la corruption, respectivement en 2005 et en 2006.

Le FMI et la Banque mondiale ont repris ce domaine d'intervention au PNUD, car il visait une des deux principales conditions de l'éligibilité du Congo au titre de l'Initiative en faveur des PPTTE. Un nouveau conseil national et un nouvel observatoire national de lutte contre la corruption ont été créés. Les discussions relatives à l'Initiative en faveur des PPTTE ont impliqué la tenue d'une nouvelle enquête sur la corruption et la fraude et une révision du plan national de lutte contre la fraude et la corruption.

En définitive, les résultats de l'intervention du PNUD ont été limités, même si les conclusions de l'enquête parrainée par lui ont

servi comme d'importants apports et comme une base statistique pour le rapport national sur le développement humain qui a été récemment lancé sur le thème de la gouvernance.

Ici aussi, la lutte contre la fraude et la corruption n'est pas seulement une opération technique et administrative, mais elle devrait être accompagnée d'une volonté et d'un soutien politiques nationaux affirmés. Le PNUD a montré la voie à suivre et son implication dans ce domaine reste valable pour l'avenir, surtout pour ce qui est de la formation des membres des nouveaux conseil national et observatoire.

Le manque de financement n'a pas permis d'apporter le soutien qu'il était envisagé d'apporter à de nouvelles institutions démocratiques comme la Commission des droits de l'homme et le Conseil supérieur pour la liberté des communications.

Renforcement de la gouvernance administrative

Dans le cadre de cet élément, le PNUD entendait soutenir la lutte contre la corruption et la fraude, participer à l'amélioration de la performance de l'administration et appuyer une meilleure consultation et coordination au niveau ministériel. Seule la première de ces activités a pu démarrer durant la période 2004-2007. Les activités projetées au titre de l'amélioration de la performance de l'administration ont été reportées à 2008, en raison d'un manque de financement et, plus récemment, un malentendu avec le ministère de contrepartie qui ne s'attendait qu'à la fourniture de matériel, alors que le PNUD envisageait un soutien institutionnel et non un appui strictement matériel. À part le projet faisant l'objet de l'encadré 3 ci-dessous, le PNUD a fourni un soutien institutionnel au Journal officiel pour lui permettre d'enregistrer électroniquement tous les documents officiels.

Renforcement de la gouvernance locale

Le PNUD a soutenu les efforts déployés par le gouvernement dans le domaine de la décentralisation, principalement en apportant un appui institutionnel au Comité technique pour l'évaluation de la décentralisation, un comité qui comprenait des représentants de tous les ministères. En mars 2008, un programme de formation fondé sur l'évaluation des besoins des élus locaux a été mis au point. Le rôle positif joué par le PNUD dans l'organisation des conférences parlementaires départementales (voir encadré No 1) explique la décision prise par le ministère responsable de la décentralisation de faire appel aux services du bureau de pays dans ce secteur. Les mêmes conférences ont convaincu le gouvernement d'allouer des ressources aux autorités locales. Ce soutien aux programmes locaux de développement commencera en 2008 à titre pilote dans deux départements.

Renforcement de la gouvernance économique

Dans ce domaine, les activités du PNUD viennent de démarrer et se limitent à des initiatives en matière de formation pour des membres de la Commission des affaires économiques et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

3.2.2 PRINCIPAUX PARTENARIATS, COORDINATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES

Le PNUD a participé à des consultations et à la coordination concernant des questions de gouvernance par l'entremise d'un groupe thématique et d'une communauté nationale des meilleures pratiques. En ce qui concerne l'élaboration du DSRP intérimaire, du DSRP définitif et des documents supplémentaires y afférents, ainsi que de l'élaboration en cours du PNUAD, il faut noter la coordination poussée avec les donateurs et avec les organismes des Nations Unies. L'Union européenne, la France et la Banque mondiale participent à l'appui apporté à de nombreuses institutions de surveillance et de contrôle, comme l'inspection générale, la Cour des comptes,³² les commissions des affaires économiques et financières et la Commission nationale de lutte contre la corruption et la fraude. Le PNUD participe ou envisage de participer aux programmes avec certaines des mêmes institutions et se féliciterait d'une coordination renforcée avec d'autres acteurs.

L'intérêt porté par les donateurs au renforcement des institutions parlementaires a facilité la mobilisation de ressources. Pour d'autres programmes, le bureau de pays a utilisé certaines de ses propres ressources ordinaires et a demandé des ressources complémentaires aux fonds d'affectation spéciale thématique pour une gouvernance démocratique. Les principaux partenaires donateurs dans le domaine de la gouvernance ont été l'Italie, la Suède, les Pays-Bas par l'entremise d'AWEPA, l'Initiative africaine de renforcement des capacités et la BAfD. Le PNUD a collaboré également avec des ONG internationales, comme NDI et la Fondation Konrad Adenauer.

Le PNUD est parvenu à sensibiliser le Parlement sur un certain nombre de questions et à l'amener à lui apporter un soutien actif. Il a également été en mesure de donner des conseils en utilisant des experts des questions Sud-Sud, des ONG nationales et internationales et d'éminentes personnalités.

3.2.3 PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le programme s'est avéré pertinent dans le contexte d'un pays qui devait compléter sa transition vers une démocratie multipartite après avoir été déchiré par des conflits internes généralisés. Le programme était exhaustif et concernait plusieurs aspects de la gouvernance. Il avait été conçu en réponse à des questions extrêmement délicates, mais il se préoccupait aussi en aval des besoins sociaux. Le choix des modalités d'exécution directe ou d'exécution nationale s'est avéré approprié et reflétait l'avantage comparatif d'une participation directe du PNUD dans des domaines importants et sensibles, comme les enquêtes sur la corruption et le soutien aux partis politiques. Les modifications apportées au programme étaient pour la plupart la conséquence du transfert de certaines interventions aux institutions de Bretton Woods ou de l'annulation de certains projets pour manque de fonds.

La conception du programme visait à équilibrer les activités en amont et en aval dans le cas de la plupart des interventions. Ceci a été tout spécialement utile pour attirer les bonnes volontés, par le biais d'une combinaison du soutien à l'élaboration d'une politique et d'une stratégie et d'un appui matériel concret dans le même secteur. Par exemple, le soutien apporté par le PNUD à la mise au point d'une législation sur la participation des femmes à la vie publique s'est accompagné d'un appui actif à une ONG qui s'employait à promouvoir cet objectif.

Les interventions les plus efficaces se sont situées dans le domaine du soutien aux institutions parlementaires, aux partis politiques et à la promotion de la participation des femmes à la vie publique. L'organisation de conférences parlementaires décentralisées au niveau des départements a attesté une approche particulièrement novatrice qui devrait être évaluée de manière plus approfondie. Cependant, la plupart des réalisations doivent être considérées comme des "succès mis en veilleuse" en l'absence de la

32 Sans objet en français.

volonté politique nationale requise pour assurer la suivi en y consacrant des ressources humaines et financières nationales.

Pour ce qui est des programmes de gouvernance, comme dans d'autres domaines d'intervention, on note la plupart du temps que les activités ne se poursuivent pas par l'intermédiaire de l'allocation de ressources nationales. Cela a été le cas d'initiatives prometteuses, comme l'organisation des conférences parlementaires départementales ou de la pleine activation des services Internet du Centre de documentation créé à l'intention des parlementaires. Par ailleurs, le Centre pour la promotion de la participation des femmes à la vie publique devrait se muer en une ONG subvenant à ses propres besoins grâce à l'appui direct de ses membres et de femmes élues. Le PNUD devra fournir un soutien complémentaire à certaines de ces activités pour consolider les réalisations, mais il devrait le faire sur la base d'un engagement concret résolu de la part de partenaires gouvernementaux fin d'assurer la pleine maîtrise nationale.

Pour chacune des activités rentrant dans un volet plus étendu, on a établi des résultats assortis d'indicateurs, de produits ainsi que des objectifs annuels. Des liens très clairs ont été établis entre les activités, les produits et les résultats. Malheureusement, les indicateurs et les données de référence connexes ont souvent été définis de manière qualitative, ce qui rend leur évaluation plus difficile et subjective.

3.3 RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Le Programme de pays approuvé en 2003 définissait le but des activités du PNUD sur ce thème comme "devant promouvoir les efforts gouvernementaux en matière de formulation et d'exécution de la stratégie de réduction de la pauvreté" et le résultat escompté comme étant *"un renforcement des capacités du gouvernement et de la société civile de réduire la pauvreté et de réaliser les OMD"*.

Comme indiqué plus haut, le programme initial a fusionné sous le thème des activités de réduction

de la pauvreté qui avaient trait à la prévention des conflits et au relèvement. Aujourd'hui, la plupart de ces programmes sont considérés comme faisant partie de la démarche fondée sur la consolidation de la paix et ils sont confiés aux services de la gouvernance du bureau de pays. Aux fins du présent examen, les différents thèmes sont présentés séparément. Le tableau 5 ci-dessous énumère les activités entreprises sur le thème de la réduction de la pauvreté.

L'élaboration du Document de stratégie sur la réduction de la pauvreté et de la stratégie dans le domaine des OMD sont des priorités importantes pour le gouvernement dans le cadre à la fois de sa politique de développement et des discussions en cours avec les institutions financières internationales portant sur la restructuration économique et l'allégement de la dette. De même, et malgré les difficultés opérationnelles rencontrées, les deux programmes de développement communautaire sont venus à leur heure, dans la foulée de conflits internes perturbateurs. Ils correspondent aux deux grands domaines thématiques du DSRP intérimaire, à savoir la consolidation de la paix et la sécurité, d'une part, et le développement rural, d'autre part.

À l'exception du Programme de soutien à l'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, toutes les activités ont été financées au titre de la modalité d'exécution directe. Les Projets à action communautaire et le PURAC ont été lancés très tôt après la fin des guerres civiles; on a estimé que, vu les graves perturbations causées par les conflits, l'exécution nationale serait prématurée et irréaliste. Par ailleurs, ces deux projets dépendent beaucoup pour leur exécution des ONG, des associations locales et des groupes communautaires.

3.3.1 EXAMEN DES RÉSULTATS

L'effort principal du PNUD en matière de réduction de la pauvreté à l'échelon national a consisté à soutenir l'élaboration du DSRP et de la stratégie nationale pour la réalisation des OMD. Cela a été fait par le biais d'un soutien financier et la fourniture de matériel et d'une assistance

Tableau 5. Projets liés à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des OMD, 2004-2007

Projet	Exécution	Durée	Budget (dollars É.-U.)
Action communautaire	DEX	2000-2007	2,4 millions
Programme d'aide d'urgence pour le relèvement et l'appui aux communautés (PURAC)	DEX	2003-2007	4,6 millions
Soutien à la réinsertion sociale de groupes vulnérables	DEX	2007-2011	153 632 (2007)
Soutien à la réduction de la pauvreté (DSRP et stratégie OMD)	NEX	2005-2007	0,8 million

Source : données fournies par le bureau de pays du PNUD

technique. Le bureau de pays a financé certaines des études thématiques nécessaires pour l'élaboration du document définitif et fourni un soutien pour la distribution du Bulletin d'information du Comité national pour la réduction de la pauvreté. Le PNUD a contribué à l'organisation de consultations dans tous les départements du pays, en faisant en sorte que les documents de stratégie bénéficient de la plus large participation possible. En outre, il a prêté son appui à la formulation du Rapport national 2004 sur les OMD et il contribue actuellement à mettre au point la Stratégie nationale pour la réalisation des OMD. Le deuxième rapport national sur le développement humain, qui a été lancé en mars 2008, a bénéficié lui aussi du soutien du PNUD et de ses apports. Grâce à l'appui du PNUD et d'autres acteurs, le gouvernement dispose à présent des outils nécessaires pour orienter l'exécution des programmes de réduction de la pauvreté. L'évaluation des résultats de ces initiatives prendra un certain temps et dépendra largement de la volonté politique soutenue du gouvernement d'appliquer des stratégies et des politiques et de coopérer avec la communauté internationale pour appliquer les réformes qui sous-tendent les stratégies.

Le projet d'action communautaire lancé en 2000 entendait faire face aux besoins des communautés victimes des guerres civiles dans les quatre départements ruraux les plus touchés, ceux du Pool, de Niari, de Bouenza et de Lékoumou, ainsi que dans quatre départements voisins. Ce projet

avait été conçu comme faisant partie de l'effort humanitaire et de reconstruction déployé par les Nations Unies après le conflit et il avait ceci de particulier, qu'il était davantage une réponse à une situation urgente qu'un programme de développement. Il s'agissait de remettre en état des dispensaires et des salles de classe, des puits et d'autres infrastructures sociales, et de préparer la réinsertion sociale des ex-combattants et des communautés touchées par la guerre. Le choix des associations et ONG nationales a été fait hâtivement et la performance de ces partenaires locaux a souvent été inférieure aux normes. Des restrictions de nature sécuritaire et des difficultés logistiques n'ont pas toujours permis un contrôle strict.

Cela étant, le projet a produit des résultats positifs, principalement sous deux rapports. Tout d'abord, on a estimé à quelque 800 000 le nombre de bénéficiaires indirects de l'infrastructure sociale qui avait été remise en état. L'amélioration de la santé a bénéficié à près de 180 000 personnes et la rénovation des écoles à près de 30 000 enfants. De plus, des campagnes dynamiques d'information et de formation ont été entreprises sur le thème de la paix, de la réconciliation et des droits de l'homme. Ensuite, le projet a mis l'accent sur une démarche communautaire, des comités locaux de sélection des projets étant chargés d'examiner et d'approuver les propositions de remise en état et de participation communautaire au service de l'exécution des activités. Cette

Encadré 4. Programme d'appui à la réinsertion des groupes défavorisés (PARSEGD)

Ce projet qui vient de commencer est une bonne illustration des services que le PNUD offre par l'entremise de son centre de services CEDAP.

En juillet 2006, le Ministère des services sociaux, de la solidarité, des affaires humanitaires et de la famille* s'est adressé au PNUD pour une aide à la gestion destinée à un programme financé grâce à un don de 22 100 000 dollars du Fonds africain de développement, à une contribution de 6 600 000 dollars du gouvernement lui-même et à une contribution de 100 000 dollars du PNUD. Un accord de partenariat conclu entre le Ministère et le PNUD charge le bureau de pays de tous les achats de biens et de services au titre du programme. Durant la première année de fonctionnement, en 2007, le PNUD

a géré l'achat de biens et de services pour un montant de 153 632 dollars.

Au sein du PNUD, le projet relève de la responsabilité du CEDAP, un centre de service créé en 2007 qui a déjà à son actif un rôle positif dans l'accélération de l'exécution et de la réduction des coûts des projets gérés par le PNUD. Un accord de partenariat en vue du projet est représentatif d'un nouveau domaine d'intervention pour le CEDAP. C'est la première fois qu'un programme gouvernemental aussi vaste et axé exclusivement sur des acquisitions est confié à ce groupe. Au début de 2008, des discussions se sont déroulées avec d'autres ministères qui pouvaient être intéressés à utiliser les mêmes services.

Pour les ministères, les avantages sont la rapidité et le moindre coût

des achats par rapport à un mécanisme gouvernemental d'achat et de décaissement qui est plus lourd et moins fiable. Reste qu'il y a un double risque. Tout d'abord, le CEDAP pourrait rapidement travailler à la limite extrême de ses possibilités, ce qui lui ferait perdre en partie ses avantages comparatifs. En second lieu, une telle démarche devrait être équilibrée par une démarche axée sur une plus grande capacité de développement et sur le soutien aux réformes des procédures et de la gestion, de telle manière que cette approche ne soit pas perçue comme une simple solution de substitution à certaines déficiences en matière de gestion de la fonction publique.

* Maintenant, Ministère de la santé et des services sociaux.

démarche communautaire a contribué à réduire les tensions locales et à favoriser la réconciliation et la consolidation de la paix.

Le programme d'aide d'urgence pour le relèvement et l'appui communautaire (PURAC) faisait partie d'un programme beaucoup plus large auquel la Banque mondiale et l'IDA (Association internationale de développement) avait affecté un montant de 41 millions de dollars au titre de crédits et de dons. Le volet confié au PNUD visait les trois objectifs suivants i) renforcer les capacités des associations et ONG locales dans les domaines de la formulation de projets de développement, de leur surveillance et évaluation, ii) promouvoir des partenariats au niveau local entre les autorités et la population grâce à la création de mécanismes consultatifs sur le développement local, iii) créer des emplois en exécutant de petits projets. Outre la BIRD/IDA, les partenaires du programme étaient le Ministère des finances et ACTED, une ONG chargée d'exécuter la plupart des projets approuvés. Le Gouvernement italien et deux membres du secteur privé ont également

contribué au volet géré par le PNUD. Le Gouvernement congolais a participé à hauteur de 200 000 dollars É.-U. Le programme s'étendait à tous les départements du Congo, sauf Brazzaville et Pointe-Noire. Il a contribué à améliorer l'infrastructure socioéconomique par le biais de 37 projets. Dans les secteurs de la production agricole et des pêcheries, 153 projets ont été exécutés et 190 comités locaux de développement ont été créés. On ne dispose d'aucune évaluation d'impact du programme.

3.3.2 ACTIVITÉS DE PLAIDOYER ET COORDINATION

L'action du PNUD menée pour appuyer l'élaboration de documents nationaux de stratégie a permis au bureau de pays d'organiser des groupes consultatifs sur des thèmes divers qui ont été des instruments utiles pour un rôle de plaidoyer sur un certain nombre de questions liées à la bonne gouvernance, au rôle des femmes, aux besoins d'inclure des considérations relatives au VIH/sida ou à l'environnement dans tous les secteurs. L'utilité du soutien du PNUD dans ce domaine est généralement reconnue dans la communauté

des organisations d'aide et dans la société civile. Selon un membre en vue d'un grand syndicat industriel, les consultations organisées sous les auspices du PNUD ont fourni une occasion unique à des personnes venues d'horizons divers d'échanger leurs vues et d'établir des contacts utiles, toute chose qui allait bien au-delà du but immédiat de la réunion. On notera que le PNUD et la Banque mondiale ont travaillé en collaboration très étroite pour l'élaboration du DSRP et qu'ils ont coprésidé le groupe consultatif des donateurs pour la préparation de ce document.

3.3.3 EFFICACITÉ ET VIABILITÉ À TERME

Le programme de réduction de la pauvreté est une illustration de plus de l'approche judicieuse utilisée par le bureau de pays qui combine les interventions en amont et en aval, en soutenant la formulation de documents stratégiques importants et en entreprenant dans le même temps des activités comme le travail de développement communautaire.

Pour ce qui est de deux projets ayant trait au développement communautaire, on note cependant que la question de la viabilité à terme a été trop peu prise en considération durant l'étape de la conception et durant l'exécution. Pour des raisons tenant à la sécurité et à des difficultés de transport, le contrôle a dans l'ensemble laissé à désirer et il ne semble pas qu'il y ait eu des mécanismes visant à s'assurer de la durabilité à moyen terme, qu'il s'agisse de l'entretien de l'infrastructure qui avait été reconstruite ou de la viabilité de petits projets d'activités rémunératrices pour les individus ou les groupes.

Tout au long de l'exécution des projets plus opérationnels, le PNUD a mis en place des partenariats avec plusieurs ONG et comités locaux. Rien ne permet de dire qu'il a su tirer parti de cet avantage en poursuivant sa coopération dans le cadre d'autres activités et programmes. Enfin, les projets ont été conçus et exécutés durant la phase qui a suivi immédiatement les conflits, sous l'empire de l'urgence, ce qui s'explique parfaitement dans les circonstances, mais qui ne correspond pas entièrement à une démarche de développement.

3.4 PRÉVENTION DES CONFLITS ET RELÈVEMENT

Comme indiqué ailleurs dans le présent rapport, le PNUD a mené plusieurs activités de 2004 à 2007 dans la ligne de la période précédente, et en a fait bénéficier les ex-combattants et les victimes des conflits violents ou a entrepris d'en reconstruire l'infrastructure endommagée par la guerre. Vu la spécificité de ces projets et les budgets relativement importants qu'ils supposaient, l'équipe d'évaluation a décidé de les présenter séparément dans le présent rapport.

Les projets en question sont énumérés dans le tableau 6 ci-dessous. La seule activité mentionnée spécifiquement dans le programme de pays approuvé pour 2004-2007 concernait la collecte d'armes légères, l'indicateur de résultats ayant été baptisé "*amélioration de la sécurité publique*". Pour chacun des projets on définit des résultats, mais trop souvent on le fait en des termes qui renvoient en réalité à des "produits".

On peut caractériser comme suit ce portefeuille de projets d'après les conflits :

- Hormis le projet d'assistance à apporter à la gestion intégrée des catastrophes naturelles, tous les projets sont conçus dans l'optique de la modalité d'exécution directe (DEX);
- Les projets ont un caractère opérationnel poussé et exigent une présence sur le terrain plus intense que ce n'est normalement le cas des interventions du PNUD;
- La valeur totale des projets dépasse les 18 millions de dollars, ce qui représente une moyenne beaucoup plus importante par projet que dans d'autres thèmes de programme;
- Des synergies notables ont été établies entre différents projets, en particulier entre PCAD I, PRESJAR et PRAEBASE.

Deux des projets présentent des liens étroits avec des programmes plus vastes financés par la Banque mondiale. Le PCAD I, le programme de désarmement géré par le PNUD, est complémentaire à un programme de démobilisation et

Tableau 6. Projets ayant trait à la prévention des conflits et à la reconstruction, 2004-2007

Projet	Exécution	Durée	Budget (dollars É.-U.)
Collecte d'armes légères pour le développement (PCAD I)	DEX	2004-2007	2,7 millions
Collecte d'armes légères pour le développement (PCAD II)	DEX	2007-2008	2,1 millions
Remise en état des pistes rurales	DEX/AGEX	2002-2004	1 980 000 euros
Action communautaire pour le relèvement des communautés et la réinsertion des jeunes en situation de risque (PRESJAR)	NEX	2005-2007	3,8 millions
Remise en état des écoles primaires (PRAEBASE)	DEX	2005-2008	8,7 millions
Gestion intégrée des catastrophes naturelles et des risques	NEX	2006-2007	0,5 million

Source : Sur la base des données fournis par le bureau de pays du PNUD

de réinsertion géré par le gouvernement et financé par le Fonds d'affectation spéciale régional pour la démobilisation et la réinsertion alimenté par plusieurs donateurs et financé par la Banque mondiale. Le projet PCAD I a été financé entièrement par l'Union européenne. Quant au projet PRAEBASE (remise en état des écoles primaires par l'entremise des communautés) c'est un des quatre volets d'un programme de 20 millions de dollars financé par la Banque mondiale en vue d'apporter un appui à l'enseignement primaire. Tous les autres éléments de PRAEBASE sont exécutés par l'intermédiaire du ministère congolais compétent.

Le recours à l'exécution directe pour les parties de ces programmes confiées au PNUD a entraîné de légères tensions, certains membres des institutions nationales étant convaincus que les fonds auraient dû passer par eux. Un haut fonctionnaire s'est même dit surpris que le PNUD donnait l'impression d'être en concurrence avec le gouvernement pour les ressources.

La plupart des projets de cette catégorie ont été conçus et sont exécutés pour l'essentiel dans l'atmosphère d'urgence qui caractérise les situations d'après-conflit. Souvent, l'on ne s'est pas suffisamment préoccupé de l'appui technique

à apporter à certaines activités ou de l'insertion dès le départ, au stade de la conception, de thèmes transversaux. Ainsi, des considérations importantes concernant l'égalité entre les sexes et la lutte contre le VIH/sida n'ont été introduites que plus tard, durant la phase d'exécution. Autre exemple, celui du manuel d'exécution du projet PRAEBASE qu'il a fallu réviser pour s'assurer que les écoles disposeraient de latrines séparées pour les filles et pour les garçons.

On note souvent dans ces projets une confusion entre les résultats et les produits. Dans le projet PRAEBASE, par exemple, le résultat est défini en termes d'écoles remises en état et de comités locaux de gestion communautaire créés et ayant reçu une formation. Ce n'est qu'au niveau de l'ensemble du programme parrainé par la Banque mondiale que de véritables résultats, des résultats mesurables, ont été définis. Le projet du PNUD aurait pu adopter les résultats généraux, mais il aurait aussi pu en définir de nouveaux, notamment en termes de viabilité des comités de gestion communautaire.

3.4.1 EXAMEN DES RÉSULTATS

Les projets examinés dans la présente section ne font pas partie d'un programme intégré, mais ils ont en commun certains résultats escomptés.

Le premier de ces résultats est le rétablissement d'un *environnement sûr*. Ceci vise principalement le projet de collecte d'armes légères. La situation dans le domaine de la sécurité s'est beaucoup améliorée dans le pays depuis 2000, à un point tel que le gouvernement est aujourd'hui présent et actif dans tout le pays, sauf dans une petite partie de celui-ci. Mais la présence d'armes illicites,³³ non seulement entre les mains des ex-miliciens mais aussi entre celles de civils, continue de faire peser une menace contre la sécurité et la stabilité. Selon certains fonctionnaires, la question se pose aujourd'hui davantage sous l'angle de l'ordre public que comme constitutive d'une situation d'urgence après les conflits. Ceci pourrait constituer une indication que les interventions du PNUD à l'avenir seront davantage des interventions en amont, consistant à aider les autorités à concevoir une législation sur la détention d'armes et à améliorer la gestion des arsenaux nationaux, deux activités qui étaient déjà envisagées par le bureau de pays pour le prochain cycle de programmation.

Le deuxième résultat escompté est le rétablissement d'un environnement économique favorable dans les régions dévastées par la guerre civile. Malgré les difficultés et l'écart qui se creuse entre les pauvres et les riches, on relève des signes d'une activité économique qui reprend vigueur dans de nombreuses régions du Congo. Malheureusement, cela est vrai dans la plupart des zones urbaines, les régions que les milices continuent de contrôler bénéficiant moins de cette reprise économique. Toutefois, des mesures importantes sont prises pour améliorer l'accès à certaines régions et depuis certaines d'entre elles. La remise en état de la route nationale reliant Brazzaville à Kinkala est déjà en train de modifier les perspectives dans le département du Pool.

Il est malaisé d'évaluer jusqu'à quel point les interventions du PNUD ont influé sur ses réalisations. Il y a trop d'acteurs et de facteurs pour tenter d'isoler une initiative particulière comme ayant constitué une contribution déterminante. Il

semble que l'importante contribution du PNUD au rétablissement de la sécurité et de l'activité économique se situe beaucoup plus sur le plan de l'impact sur les modes de pensée et les attitudes que sur celui de résultats mesurables.

Il y a eu incontestablement des succès. Des armes ont été collectées, même si elles ont été beaucoup moins nombreuses qu'on ne l'avait escompté. Certains ex-combattants, individuellement ou au sein de petits groupes, ont réussi à créer des entreprises rémunératrices viables. Des écoles ont été reconstruites et les enfants sont à nouveau scolarisés, malgré les difficultés qui continuent de se poser dans l'enseignement primaire. Mais lorsqu'on demande quelle a été la contribution la plus notable du PNUD au Congo ces dernières années, un groupe d'ONG répond que les cérémonies publiques très médiatisées au cours desquelles on a brûlé les armes collectées ont eu un impact profond sur l'esprit des gens et a constitué un signal fort de retour à la normale.

Cela étant, nombre de projets ont eu à souffrir de graves déficiences opérationnelles. La remise en état des pistes rurales par UNOPS offre un parfait exemple de projet raté. Il s'en est fallu à peine de trois kilomètres pour terminer une des trois pistes à remettre en état, mais celle-ci, de ce fait, est totalement impraticable. Les deux autres pistes n'ont pas été entretenues comme presque tout le réseau national et sont retombées dans l'abandon. Deux années après la fin officielle du projet, le donateur et le PNUD continuent de se disputer à propos des dépenses éligibles et de l'établissement de rapports.

L'appui à la création de capacités nationales de gestion des catastrophes naturelles est le seul programme exécuté selon la modalité de l'exécution nationale. Il a réussi à établir une structure nationale, mais cette activité doit à présent être revue, pour s'assurer que les résultats n'ont pas eu à pâtir d'une modification récente apportée dans l'attribution de la responsabilité ministérielle de ce portefeuille.

33 L'ONG *Small Arms Survey* a estimé, dans une enquête datée de décembre 2007, qu'il y avait en circulation dans le pays 34 000 armes légères, dont la plupart n'étaient plus entre les mains des milices restantes.

Encadré 5. Collecte d'armes légères pour le développement (PCAD I et II)

Ce programme constitue le suivi d'un projet conjoint PNUD/OIM (Organisation internationale pour les migrations) mené de 2000 à 20002.

Le PNUD a assigné au projet PCAD I (2004-2007) les objectifs suivants :

- La collecte de 10 000 armes légères remises volontairement en échange de biens choisis par le bénéficiaire parmi les options proposées;
- Promouvoir l'économie et les activités de développement pour remplacer des moyens d'existence fondés sur la violence;
- Renforcer les capacités du Haut Commissariat pour la réinsertion des ex-combattants, l'institution nationale chargée d'appliquer le Plan national de démobilisation, désarmement et réinsertion.

Les objectifs deux et trois n'ont jamais été réalisés, essentiellement faute de financement. De ce fait, le projet s'est concentré sur la seule collecte des armes et la fourniture de marchandises en contrepartie.

L'intention du Haut Commissariat était de donner la priorité aux ex-combattants ayant remis leurs armes pour bénéficier d'une aide

à la réinsertion. Malheureusement, le désarmement est intervenu bien avant que l'aide à la réinsertion soit disponible, ce qui a suscité beaucoup de frustration de la part des ex-combattants. De même, la collecte d'armes légères a eu lieu avant que les marchandises fournies en contrepartie soient disponibles dans les dépôts du PNUD. Cette opération mal synchronisée a engendré, elle aussi, des frustrations. À titre de compensation partielle, le PNUD a utilisé les ressources d'un autre projet (PRESJAR- les jeunes en situation de risque) pour fournir une aide à la réinsertion de certains bénéficiaires et affirmer sa présence dans le département du Pool.

La couverture géographique du projet a été ramenée progressivement de deux régions à une seule, et, en réalité, la collecte d'armes légères n'a eu lieu qu'à Brazzaville, des considérations politiques empêchant les opérations de démarrer dans la région du Pool tant que les négociations entre le gouvernement et la faction menée par le Pasteur Ntoumi n'étaient pas terminées.

À la fin du projet, les activités menées à Brazzaville ont permis de collecter :

- 1 308 armes, ce qui était beaucoup moins que l'objectif visé, mais ce manque a été compensé en partie par
- 626 533 balles et autres munitions
- 2 383 grenades et autres explosifs

Il s'en est fallu de beaucoup pour que le projet réponde aux attentes en ce qui concerne le nombre d'armes collectées. Il y a eu des dysfonctionnements opérationnels, mais le projet a eu néanmoins un impact notable sur la population en lui donnant des signaux clairs de retour à la normale et en contribuant au rétablissement d'un climat de paix et de réconciliation.

Le PNUD a utilisé certains des enseignements du projet PCAD I lorsqu'il a mis en œuvre son successeur, le projet PCAD II. À présent, la synchronisation entre la collecte des armes et la distribution de la compensation matérielle est assurée au moins pour les 1 200 premiers bénéficiaires. La première collecte d'armes a débuté au commencement de 2008 dans certains quartiers de Brazzaville. En mars 2008, quelque dix armes légères étaient collectées chaque jour.

Le projet PRESJAR, qui a commencé en 2004 et qui devait répondre uniquement aux besoins des ex-combattants, inclut maintenant également les jeunes en situation de risque. Il reste cependant très intimement lié au conflit, car l'inclusion de ces jeunes vise avant tout à éviter qu'ils ne deviennent des combattants. Le projet avait pour but de renforcer l'intégration des communautés rurales déplacées, en particulier des jeunes et des femmes. Il ressort d'une évaluation faite à mi-parcours que la participation de la population et des autorités locales a été bonne et que des synergies positives ont été créées avec d'autres projets. Toutefois, toujours selon l'évaluation, la distribution totalement gratuite du matériel et de

l'équipement, ainsi que la création de fonds de démarrage pourraient réduire le sens de la maîtrise du projet chez les bénéficiaires et, partant, la viabilité du projet.

3.4.2 PRINCIPAUX PARTENARIATS, COORDINATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES

Les projets ont bénéficié de comités directeurs généralement actifs et d'une démarche communautaire bien structurée. La coordination a revêtu une importance décisive pour le projet de remise en état des écoles primaires qui s'inscrit dans un programme plus large et pour la collecte d'armes légères qui se fait parallèlement à un projet plus large d'appui à un programme national de démobilisation et de réinsertion des ex-combattants.

En ce qui concerne le projet de remise en état des écoles primaires, la coordination a bien fonctionné, mais cela a été beaucoup moins vrai du projet PCAD I. La direction du projet PCAD et le Haut Commissariat pour la réinsertion des ex-combattants se trouvaient sous le même toit, mais la mise en commun des objectifs et les synergies entre ces deux activités intimement liées aurait pu être améliorée.

Pour certaines des activités examinées, le bureau de pays a bénéficié d'allocations du Fonds d'affectation spéciale central du PNUD pour la prévention des conflits et le relèvement. Cependant, l'essentiel des ressources a été mobilisé grâce aux efforts du bureau de pays. Le PNUD a tiré parti de son expérience passée au Congo et ailleurs dans les zones de désarmement et de réinsertion, ainsi que de son expérience du développement communautaire. Cependant, les questions ayant trait à la gestion et au fonctionnement ont suscité des tensions occasionnelles avec deux partenaires et donateurs importants. Deux questions étaient en jeu. La première concernait l'augmentation, en cours d'exécution du projet, du pourcentage des frais généraux calculés par le PNUD s'agissant de la contribution de la Banque mondiale au projet PRAEBASE. Dans le second cas, il s'agissait d'un grave malentendu entre l'Union européenne et le PNUD concernant la gestion du projet de remise en état des pistes rurales et du projet PCAD I.

3.4.3 PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les domaines d'intervention dans lesquels le PNUD s'est engagé correspondent assurément aux priorités nationales telles qu'elles ont été exprimées et aux besoins réels de la population. L'enseignement, les moyens d'existence et le rétablissement d'un environnement sûr conservent pour toute la population congolaise une priorité de rang élevé. On peut cependant s'interroger sur le point de savoir si le PNUD doit s'engager dans des activités comme la remise en état des routes ou la reconstruction d'écoles, alors que son expérience et ses avantages comparatifs sont limités à cet égard. Par ailleurs, le PNUD a une expérience reconnue dans le domaine des armes

légères et du désarmement, mais il lie généralement ces activités plus étroitement avec la réinsertion et le développement communautaire.

À cela s'ajoute une question connexe, celle de l'opportunité à long terme de poursuivre des programmes liés directement au conflit. Les guerres qui ont dévasté de grandes parties du pays sont aujourd'hui terminées depuis près de dix ans. Une sécurité relative est revenue dans la plupart des régions précédemment troublées, seules certaines parties du département du Pool demeurant sous le contrôle d'une faction qui n'a pas encore accepté de participer au processus démocratique naissant. La plupart des observateurs s'accordent à reconnaître que la situation au Congo n'est plus une situation d'après-conflit, dans laquelle il faut réaliser des programmes d'urgence qui bénéficient principalement aux ex-combattants et à leurs victimes. Une majorité des observateurs convient, toutefois, que la situation demeure précaire et que les prochaines élections locales et présidentielles, qui auront lieu respectivement en 2008 et en 2009, seront des étapes cruciales dans le retour à la normale. Au tout début du prochain cycle de programmation, le PNUD devrait mettre au point des stratégies claires pour passer à des activités autres que les activités restantes d'après-conflit.

La viabilité sur le long terme de la plupart des projets liés au relèvement après les conflits ne dépend que partiellement d'une structure de gouvernement. La collecte d'armes légères et les activités d'intégration locale qui l'accompagnent, la remise en état des écoles et leur entretien futur, ainsi que les mesures de réinsertion promues dans le cadre du projet PRESJAR dépendent principalement de comités issus des communautés elles-mêmes ou d'entrepreneurs individuels.

Malheureusement, il n'existe pratiquement pas de moyens de s'assurer de la pérennisation à terme des petites entreprises ou des activités rémunératrices de particuliers. De leur côté, la grande majorité des comités locaux de gestion créés pour assurer la maintenance et le développement des écoles primaires dans le cadre du projet

PRAEBASE n'ont pas réussi à mettre en valeur les sources indépendantes de revenu qui leur permettraient d'aider efficacement les écoles primaires. Il existe un risque grave de compromettre les bénéfices des programmes faute d'avoir mis au point une stratégie réaliste axée sur l'achèvement des projets et leur pérennisation. De telles considérations devraient acquérir de l'importance dans la planification des futures activités de programme.

Malgré les nombreuses difficultés opérationnelles liées principalement à la nature technique de certains projets et malgré les difficultés que présentent des activités dans des régions d'un accès limité pour des raisons de sécurité et de logistique, les programmes ont contribué au retour de la sécurité et ils ont encouragé la réconciliation. Ces interventions ont bénéficié de la compétence reconnue du PNUD dans les domaines des projets de désarmement liés au développement communautaire et, généralement parlant, des connaissances spécialisées que l'Organisation a acquises au travers de programmes communautaires intégrés. Cela étant, de nombreuses activités ont eu à pâtir du manque d'appui technique, d'une direction faible et d'une présence trop clairsemée sur le terrain. Des signes encourageants permettent d'espérer que le PNUD saura remédier à ces faiblesses dès le début de 2007.

3.5 ÉNERGIE ET GESTION DURABLE DE L'ENVIRONNEMENT

Le vaste projet-cadre pour l'environnement et l'énergie a été approuvé en 2005, avec un budget de près de 7,7 millions de dollars. Il donne une bonne image des activités entreprises par le PNUD dans ce domaine, en ce qu'il intègre tous les projets commencés précédemment et les projets en cours de réalisation. Les divers éléments et activités ou sous-éléments sont détaillés au tableau 7 ci-dessous.

Le résultat spécifique recensé dans le programme de pays initial 2004-2007 mentionnait l'environnement et l'énergie, mais les activités énoncées

dans le programme initial ne mentionnaient pas l'énergie. Le bureau de pays a corrigé cette omission dans son programme d'ensemble de 2005 et introduit un volet relatif à l'énergie. Ceci allait également dans le même sens qu'une priorité gouvernementale apparue en ce qui concerne la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables. Par ailleurs, l'activité du programme de pays envisagée dans le domaine de la sensibilisation et de l'éducation à l'environnement a disparu du programme 2005 et demeure à l'état de proposition en attente.

Le résultat escompté du programme concernant l'environnement et l'énergie a été défini comme suit : *“une capacité renforcée des autorités nationales et sectorielles de planifier et de mettre en oeuvre des approches intégrées de la gestion environnementale et de la mise en valeur de sources d'énergie qui répondent aux besoins des pauvres”*

Le programme mis au point par le PNUD rejoint les priorités nationales définies dans les documents de base suivants :

- Le i-DSRP et le DSRP;
- Le Plan d'action national 1994 pour l'environnement;
- Le Plan d'action national 1995 pour les forêts;
- Les Conventions internationales et accords sous-régionaux pertinents, ainsi que le NEPAD;
- Les stratégies de l'ONU énoncées dans le bilan commun de pays (BCP) de l'équipe des Nations Unies et le projet de PNUAD, ainsi que les stratégies d'entreprise et les stratégies régionales du PNUD.

On notera aussi que les préoccupations gouvernementales et la nécessité de sources d'énergie de substitution retiennent de plus en plus l'attention de la population congolaise. Conjointement avec la région amazonienne, les forêts d'Afrique centrale et leurs 200 millions d'hectares constituent le “poumon du monde” et la diversité biologique doit y être protégée.

Tableau 7. Programme Environnement et énergie 2004-2007 : éléments et activités

Élément/activité	Exécution	État d'avancement	Budget (dollars É.-U.)
Élément 1 : Cadre de référence et renforcement des capacités			
Appui à l'élaboration d'une communication gouvernementale sur les changements climatiques	NEX	Approuvé en 2006; en cours	420 000
Soutien à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action nationaux sur la diversité biologique et le renforcement des capacités	NEX	Approuvé en 2004; terminé	188 600
Soutien à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action nationaux pour la protection des sols	NEX	Approuvé	10 000
Soutien à une autoévaluation nationale de la capacité environnementale	NEX	Approuvé en 2004; A commencé en 2006	230 000
Contrôle des réfrigérants	NEX	Approuvé en 2006; en cours	118 070
Élément 2 : Protection de l'écosystème forestier/observatoire des changements climatiques			
Programme de développement communautaire agroforestier	DEX our AGEX	En cours de réalisation	
Conservation de la diversité biologique transfrontière (Cameroun, Gabon, Congo)	DEX	Projet approuvé et qui vient d'être lancé	44 millions (ont été approuvés)
Création d'un observatoire et d'un réseau sur les changements climatiques	DEX	En cours de réalisation	
Élément 3 : Promotion et production d'énergie renouvelable			
Diffusion de réchauds améliorés	DEX	En cours de réalisation	
Construction de micro-centrales hydroélectriques	DEX	1re phase terminée; 2e phase en voie d'achèvement	21 millions (pour la 2e phase à l'examen)
Production d'énergie renouvelable grâce à l'énergie solaire	DEX	Annulé	
Élément 4 : Réduction des risques de pollution marine et côtière			
Mesure de l'impact de la pollution sur les ressources et la santé	DEX	En cours de réalisation	5 millions
Étude de la diversité biologique des écosystèmes aquatiques	DEX	En cours de réalisation	
Établissement de données de base pour la levée de cartes	DEX	En cours de réalisation	
Élaboration d'une stratégie et d'une politique à long terme pour protéger l'écosystème marin et côtier	DEX	En cours de réalisation	
Élément 5 : Environnement urbain et conditions de vie			
Évaluation de la pollution urbaine	NEX	Terminé en 2007	90 000
Renforcement des capacités de gestion des déchets urbains	NEX		
Appui à l'élimination de la pollution des rivières et de l'érosion des terres	NEX		

Source : Bureau de pays du PNUD

Le programme a été renforcé par le biais d'activités de plaidoyer systématiques. Les activités menées en ce sens par les parlementaires et la sensibilisation de l'opinion ont été particulièrement réussies. Le Directeur du programme du PNUD a fourni des avis appréciés au Ministère du tourisme et de l'environnement et aidé à élaborer des documents de fond officiels.

Le descriptif de programme original a défini des résultats clairs, assortis d'indicateurs qualitatifs, pour chacun des éléments et sous-éléments. Il comprenait aussi une base de référence qualitative, ainsi qu'une liste de produits et de cibles annuels. Vu le caractère qualitatif des résultats et indicateurs, l'évaluation des résultats prend du temps et est subjective.

Le lien entre activités, produits et résultats a été établi clairement. Les activités et les produits ont été contrôlés par le biais des rapports annuels. Conçu au départ comme un programme intégré, le programme a été divisé en plusieurs projets, principalement en raison de la nécessité de lever

des fonds, faute pour le PNUD de disposer de ressources ordinaires suffisantes. Les projets sur la diversité biologique et sur les changements climatiques ont fait l'objet d'un audit en 2005, et tous les autres projets ont fait l'objet d'audits en juillet 2007, dans le cadre d'un audit du bureau de pays. On notera que le programme sur l'environnement a prévu une évaluation des résultats par des consultants extérieurs en 2008.

Le comité directeur créé pour superviser le programme ne s'est jamais réuni, le Ministre désigné comme Président n'ayant pas été en mesure d'organiser les séances, d'y assister ou de les présider, en raison de ses multiples responsabilités. Un service spécial de contrepartie, qui devait fournir un appui national structuré au programme n'a jamais été pourvu de personnel, et le Directeur national a dû, à lui seul, superviser les activités avec la seule aide d'experts extérieurs fournis grâce à un financement du PNUD/FEM. Le gouvernement, qui s'était engagé officiellement en faveur du programme, n'a fourni des fonds au titre du partage des coûts que pour le seul projet de micro-centrales hydroélectriques.

Encadré 6. Élaboration de cadres de référence et renforcement des capacités

Au titre de cet élément du programme, le PNUD a fourni un soutien pour atteindre les résultats suivants :

- Élaboration d'un premier rapport sur les changements climatiques, qui a été présenté aux parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Un deuxième rapport est en cours d'élaboration;
- Stratégie et plan d'action nationaux pour la diversité biologique qui seront examinés par le Conseil des ministres et le Parlement avant d'être approuvés définitivement;
- Stratégie et plan d'action nationaux pour la protection des sols. Le projet pilote de suivi est gelé pour le moment, des considérations politiques étant apparues dans le choix des deux sites proposés, ce qui complique la mobilisation de ressources extérieures;

- Une évaluation comparative des émissions de dioxyde de carbone à Brazzaville et à Pointe-Noire mis en évidence la responsabilité des secteurs de l'énergie et des transports dans la pollution urbaine.
- Un projet de récupération et de recyclage des gaz réfrigérants est mis en œuvre à Brazzaville et Pointe-Noire.

Les rapports et plans d'action nationaux prévus au titre de ce programme ont été élaborés grâce à une approche participative associant principalement des représentants nationaux et des consultants. Le PNUD a promu aussi la définition d'une "Communauté de pratiques" sur l'environnement et l'énergie. Il a contribué à la sensibilisation et à l'élaboration de plusieurs rapports sur l'environnement.

Le résultat escompté (des institutions nationales capables de formuler et d'appliquer des politiques et stratégies ayant trait à l'environnement) n'était pas tout à fait au rendez-vous. Des stratégies nationales et des plans d'action ont bien été élaborés, mais il n'y a pas encore d'institutions nationales entièrement consacrées à l'environnement. Actuellement, le Ministère du tourisme et de l'environnement s'occupe de l'environnement, mais il manque de ressources humaines et financières et il a souffert d'un taux de rotation élevé parmi les cadres supérieurs. Le gouvernement est sensibilisé aux questions d'environnement, mais il ne l'est pas au point de traduire cette sensibilisation en dégagant des ressources humaines et financières appropriées et en créant une structure nationale consacrée à cette question à part entière.

3.5.1 EXAMEN DES RÉSULTATS

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, nombre des activités projetées dans le cadre du programme sur l'environnement et l'énergie en sont toujours au stade de la planification, dans l'attente d'un financement et de l'approbation définitive. L'élément 1 a déjà commencé et il est examiné de manière plus approfondie dans l'encadré 4 ci-dessous.

La plupart des activités projetées en matière d'environnement urbain et de conditions de vie (élément 5) ont été menées à bien sauf le programme de gestion des déchets, car, en dépit d'une phase pilote réussie et des bonnes perspectives de financement, les autorités locales de Brazzaville ont marqué des réticences à accepter le plan pour des raisons inconnues.

La phase pilote du projet a été couronnée de succès dans le domaine de la formation des jeunes chômeurs, auxquels elle a fourni un petit équipement et qu'elle a organisés en groupes pour collecter les déchets et améliorer le système de drainage dans certains quartiers sensibles de Brazzaville. L'exécution du programme a été retardée par le manque de fonds, mais le taux d'exécution s'est révélé élevé.

Les différents sites pour l'initiative des microbarrages ont été à présent choisis, et la BAfD devrait sous peu se prononcer définitivement sur le programme.

3.5.2 PRINCIPAUX PARTENARIATS, COORDINATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES

Certains donateurs et une partie du secteur privé hésitent à financer des activités environnementales, car ils considèrent que le pays a suffisamment de ressources financières et qu'il devrait montrer plus concrètement son engagement. Cela dit, certains membres du secteur privé semblent aujourd'hui plus ouverts à la perspective d'un financement des projets. Le PNUD a signé un accord-cadre de coopération avec TOTAL,

première société pétrolière du pays, et est en train de discuter avec d'autres grandes sociétés.

Comme le PNUD lui-même ne dispose que de ressources humaines limitées pour gérer le portefeuille de l'environnement et de l'énergie, l'accent a été mis davantage sur la mobilisation des ressources que sur la coordination. Il faut cependant se louer d'initiatives comme la création d'une "communauté de pratiques" sur l'environnement.

Le PNUD est parvenu à mobiliser d'importantes ressources financières, la plupart provenant du FEM. De ce fait, la BAfD s'est montrée de plus en plus intéressée à financer de grands projets et le PNUD a été en mesure de préparer le terrain afin d'explorer des partenariats de financement avec des entreprises privées, comme TOTAL, la CIB³⁴ et la SARIS.³⁵ Il a également réparti ses interventions entre des initiatives en amont et des initiatives en aval, stratégie qui s'est avérée utile pour la mobilisation de ressources.

3.5.3 PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le programme s'est avéré pertinent par rapport aux objectifs nationaux, aux conventions internationales et aux objectifs de l'ONU. Il s'est avéré également bien axé sur le souci de préserver l'environnement de tout impact négatif éventuel provenant de l'exploitation forestière et de l'exploitation pétrolière. Il était important de réintroduire des préoccupations énergétiques dans le programme, y compris la promotion des sources d'énergie renouvelables. Le programme, qui manifeste une cohérence interne, a été géré comme un portefeuille de projets afin de mobiliser des fonds provenant de différents donateurs, et il n'a donc pas pu s'inscrire tout à fait dans la perspective d'une approche programmatique.

Le renforcement des capacités par le biais de la constitution de réseaux et de processus consultatifs était le point fort du programme et peut être considéré comme un moyen efficace de garantir

34 "Compagnie industrielle du bois".

35 Société agricole de raffinage industriel du sucre

une certaine durabilité. Toutefois, en raison d'un faible appui financier et du taux élevé de rotation parmi les cadres supérieurs dans le domaine de l'environnement, la viabilité à terme de la capacité nationale de gestion et le renforcement du ministère chargé des initiatives en matière d'environnement n'ont pas été assurés.

La maîtrise nationale a été renforcée par la mobilisation d'ONG pour appuyer les projets environnementaux, sensibiliser les parlementaires, le secteur privé et les collectivités locales, et associer à l'effort des chercheurs et universitaires nationaux.

L'intégration de questions transsectorielles comme l'égalité entre les sexes a été envisagée principalement dans le cadre d'un projet d'amélioration des réchauds. Malheureusement, cette activité a dû être abandonnée par manque de financement. La combinaison d'interventions en amont et en aval a fourni deux niveaux d'entrée qui se sont avérés utiles pour donner une image positive du PNUD à la population, aux contreparties du gouvernement et aux parlementaires.

Par nature, les interventions dans les domaines de l'environnement et de l'énergie ont d'importants liens régionaux et sous-régionaux. Le programme a su intégrer une approche sous-régionale et jeter des ponts en direction d'initiatives demandant une coordination entre les pays de la sous-région. Le soutien technique et financier du centre régional de Dakar a été des plus efficaces. Le bureau de pays entend également promouvoir l'intégration des préoccupations environnementales dans toutes les interventions en matière de développement.

Le manque de ressources de base du PNUD l'a amené à éparpiller ses maigres capacités dans différentes directions, comme la mobilisation des ressources, les consultations avec des partenaires et un rôle de conseiller et d'avocat, ce qui laisse peu de temps pour assurer la coordination avec les donateurs.

3.6 QUESTIONS TRANSVERSALES

Le programme de pays a adopté trois thèmes transversaux. C'est ainsi que toutes les activités de programme du PNUD devaient intégrer et exprimer les préoccupations ayant trait à l'égalité entre les sexes, à la lutte contre le VIH/sida et, lorsque c'est faisable, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Au début, l'insertion de ces thèmes s'est avérée déficiente dans certains projets, mais des efforts ont été déployés pour réintroduire la prise en compte du thème de l'égalité entre les sexes et de la lutte contre le VIH/sida alors que ces projets étaient en cours d'exécution. En outre, le bureau de pays a mis au point une stratégie dynamique de plaidoyer sur ces deux questions.

En ce qui concerne la lutte contre le *VIH/sida*, le PNUD a apporté un soutien à la formulation d'un cadre national de stratégie. Il a réalisé aussi un certain nombre d'activités de soutien et de renforcement des capacités en faveur du Secrétariat exécutif permanent/Conseil national de lutte contre le sida et les IST (SEP/CNLS),³⁶ en plus de la formation des enseignants et des dirigeants confessionnels. En coopération avec UNICONGO,³⁷ le PNUD a aidé une trentaine d'opérateurs du secteur privé à mettre au point une stratégie de lutte contre le VIH/sida sur les lieux de travail. Le bureau de pays a joué un rôle essentiel en aidant le Secrétariat exécutif permanent/Conseil national de lutte contre le sida et les IST à obtenir une subvention importante du Fonds mondial.

En ce qui concerne *l'égalité entre les sexes*, les interventions du PNUD ont revêtu la forme d'activités de plaidoyer et de soutien à la participation des femmes à la vie publique décrite dans l'encadré No 2 de la section 3.2 ci-dessus (gouvernance démocratique).

36 Sans objet en français.

37 Il s'agit de l'Union interprofessionnelle du Congo, organisation du secteur privé regroupant les industries et manufactures nationales ou internationales actives dans le pays.

Deux grandes activités ont été entreprises en matière des *nouvelles technologies de l'information et de la communication*. La première de ces activités a consisté à apporter un soutien à la formulation d'une stratégie nationale sur lesdites technologies. La seconde a consisté en des interventions directes visant à aider deux institutions nationales. Le PNUD a aidé à créer un centre d'information et de recherche à l'intention des parlementaires. Malheureusement, le centre

n'a pas encore commencé à fonctionner, faute des crédits nécessaires pour assurer la connexion à Internet. Le PNUD a également aidé le Ministère des finances en créant un site Web pour faciliter l'accès des citoyens à l'information sur les programmes et projets gouvernementaux. Ce site Web a été créé, mais le ministère n'a pas activé le service en question. À ce jour, les deux interventions n'ont pas produit les résultats escomptés, faute d'un suivi national.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le présent chapitre examine les principales conclusions de cette évaluation en se plaçant du point de vue de la pertinence des interventions du PNUD de 2004 à 2007, de leur efficacité à contribuer aux résultats de développement, de la pérennisation de ces résultats et du positionnement stratégique du bureau de pays. Il fournit aussi des recommandations concernant des orientations futures possibles.

4.1 PERTINENCE DES INTERVENTIONS DU PNUD

Les interventions du PNUD au Congo correspondent aux priorités nationales qui ont été exprimées et aux grands paramètres d'ensemble de l'organisation. Elles répondent aux problèmes qui sont perçus par les Congolais comme revêtant une importance cruciale pour leur bien-être et le développement. La plupart de ces interventions correspondent également aux domaines dans lesquels le PNUD jouit d'une compétence reconnue et a des connaissances spécialisées, à savoir la promotion de la bonne gouvernance, la mise au point de stratégies en faveur des pauvres, le soutien aux plans et politiques nationaux dans le domaine de l'environnement et du désarmement par l'action communautaire. Quelques autres activités, comme la remise en état des routes ou des écoles, se situent moins dans les domaines traditionnels de compétence du PNUD.

Le programme de pays a continué de porter sur des activités qui représentaient soit la continuation de projets du type après-conflit amorcés durant le cycle précédent ou des interventions

dont les bénéficiaires étaient définis par rapport à un conflit qui avait pris fin près de dix ans plus tôt. La pauvreté généralisée qui touche l'ensemble de la population et les conditions économiques difficiles, en particulier dans les zones rurales, justifieraient à présent l'adoption d'une démarche qui renonce à cibler les ex-combattants, au profit d'une démarche plus axée sur les pauvres et la communauté.

Le programme devrait cependant continuer à faire face à des questions ayant trait à la consolidation de la paix³⁸ par le canal d'interventions se situant davantage en amont et visant à améliorer la gouvernance, à promouvoir la sécurité publique, en particulier en mettant au point une législation sur les armes à feu et la gestion des arsenaux nationaux et en concevant des initiatives de réduction de la pauvreté s'adressant à toutes les communautés. Dans la nouvelle phase qui devrait suivre le deuxième cycle d'élections, le PNUD devrait mettre davantage l'accent sur les initiatives de consolidation de la paix dans des domaines où sa compétence est reconnue.

Les ressources ordinaires que le PNUD alloue à la République du Congo sont relativement modestes par rapport aux vastes besoins d'une population dont la majorité vit en-dessous du seuil de pauvreté. Aussi le bureau de pays a-t-il été contraint de concevoir pour la collecte de fonds une stratégie agressive qui a détourné son personnel de nombreuses autres tâches importantes et parfois suscité l'incompréhension et le mécontentement des partenaires. Cela a aussi réduit la capacité du bureau d'utiliser les

38 Les trois domaines de la consolidation de la paix dont il est question dans le présent rapport traduisent les conclusions de la Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD), qui s'est tenue à Addis-Abeba, les 16 et 17 février 2006.

ressources ordinaires plus efficacement en tant que capital de départ de grands projets afin d'attirer des fonds de donateurs et des contributions nationales au titre du partage des coûts. Compte tenu des circonstances spéciales du Congo, qui a un indicateur peu élevé de développement humain, bien qu'il soit classé "techniquement" dans le groupe inférieur des pays à revenu moyen, le bureau de pays devrait être amené, avec le soutien du siège du PNUD, à mettre au point de nouvelles stratégies de financement. Durant le processus d'achèvement du présent rapport, l'équipe d'évaluation a été informée que le PNUD avait déjà négocié une augmentation des contributions au titre du partage des coûts avec des pays se trouvant dans une situation analogue.⁴² Cette formule mériterait d'être explorée pour ce qui est du Congo. Elle exigerait que la part du gouvernement au titre du partage des coûts représente au moins l'équivalent en ressources nationales de l'apport provenant des ressources ordinaires du PNUD.

4.2 EFFICACITÉ DES INTERVENTIONS DU PNUD

Les programmes du PNUD au Congo ont ceci de particulier qu'ils *combinent activités en amont et activités en aval*. En amont, le PNUD a contribué à la mise au point d'un certain nombre de documents de stratégie et de plans d'action nationaux ainsi que de lois concernant des questions cruciales pour la promotion des institutions démocratiques, l'amélioration de la gouvernance, la protection de l'environnement, l'égalité entre les sexes, la lutte contre le VIH/sida, la formulation de politiques en faveur des pauvres et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Cette action a été relayée par des activités de plaidoyer des plus visibles et des plus efficaces, car il s'agit là d'une des grandes forces du PNUD au Congo.

Les interventions se situant davantage en aval ont joué un rôle essentiel pour donner au PNUD la

crédibilité et l'accès requis pour mener efficacement des activités de plaidoyer sur des questions considérées comme délicates du point de vue politique. La combinaison de ces deux niveaux d'entrée ne peut qu'être conseillée et elle s'est avérée productive.

Le PNUD est également parvenu à développer d'importantes synergies entre certains projets et activités, en particulier pour ce qui est de son action de soutien aux ex-combattants et de ses activités de plaidoyer auprès des institutions parlementaires.

Un des traits importants de l'action du PNUD au Congo a été le développement *d'une présence sur le terrain*, en dehors de la capitale. Les lieux ont été choisis judicieusement, et l'intention de faire de certains au moins de ces bureaux des pivots de l'ONU ne peut être que saluée. La réalité n'a pas répondu aux attentes, cependant, car les bureaux sont demeurés davantage des bureaux du PNUD que de l'ONU pour ce qui est de leur gestion et de leur organisation. Ils ont fourni de bons services aux membres en visite de l'équipe des Nations Unies, mais ils ont négligé d'établir les liens nécessaires avec d'autres organisations, notamment les ONG. Malgré certaines faiblesses en matière de gestion et une présence trop sporadique des cadres supérieurs, le bureau de Kinkala, dans le département du Pool, est devenu un symbole important du retour à la normale dans cette région troublée.

Des thèmes transversaux comme l'égalité entre les sexes et la lutte contre le VIH/sida n'ont pas toujours été pris en compte durant la phase initiale de la planification, mais ils ont été réintroduits en cours d'exécution. Il faudra veiller davantage durant la phase de la conception du projet à intégrer ces thèmes de manière plus systématique. Il faut également encourager l'intention manifestée par le bureau de pays d'inclure plus systématiquement l'environnement en tant que préoccupation sous-jacente dans la conception des projets de développement.

39 On a cité les cas du Botswana et du Gabon.

En général, la *définition des résultats et de leurs indicateurs* laisse à désirer. Mais ce qu'il y a de plus important, c'est que le bureau de pays et le personnel chargé de gérer les projets ne disposent pas des ressources humaines ou financières nécessaires pour assurer comme il se doit le contrôle des indicateurs, même lorsque ceux-ci sont valides. Il est difficile dans ces conditions de gérer le programme d'une façon dynamique, faute d'indicateurs permettant de mesurer les progrès et l'impact. Cela ne manque pas non plus de compliquer l'évaluation finale des programmes. On ne peut que se féliciter du travail accompli pour définir des résultats, des indicateurs et des moyens de vérification dans la perspective du PNUAD 2009-2013. C'est là l'occasion pour le PNUD d'améliorer sa propre performance et de mettre au point une approche commune des Nations Unies pour certaines fonctions de contrôle et d'évaluation.

4.3 PÉRENNISATION DES RÉSULTATS

La pérennisation des résultats atteints avec le soutien du PNUD demeure problématique. Pour ce qui est des interventions en amont, où le produit avait été défini comme étant la mise au point d'une stratégie nationale ou plan de travail, il est arrivé souvent que le produit était au rendez-vous, mais non les effets escomptés. Un des membres de l'équipe d'évaluation a employé l'expression "succès mis en veilleuse" pour décrire l'écart existant entre des produits réussis et l'absence de résultats effectifs. Il faut espérer que les résultats attendus se matérialisent, dès lors que les autorités seraient animées de la volonté politique requise et qu'à l'avenir elles affecteraient des ressources humaines et financières nationales suffisantes.

Il en va souvent de même des projets en aval, dont la pérennisation dépend de la capacité des collectivités locales et de leurs comités de gestion de poursuivre leurs activités à l'aide de leurs propres ressources. La situation paraît légèrement meilleure pour l'aide à la création d'activités rémunératrices par des particuliers ou des petits groupes, même si le contrôle à long terme des succès initiaux est faible, voire inexistant.

Le caractère non viable se traduit par une perte progressive des avantages du projet, la non-exécution des stratégies et politiques sectorielles, ou tout simplement par l'abandon des structures et instruments de gestion mis au point avec le soutien du PNUD. Cela signifie aussi qu'il n'est pas possible de mener à bien des stratégies efficaces de sortie de situation.

La condition première pour assurer la viabilité est que les autorités fassent preuve à tous les niveaux de la volonté politique de faire face aux questions structurelles et procédurales liées à une allocation et à une utilisation efficaces des ressources publiques. De son côté, le PNUD aurait pu être plus attentif dans la phase de conception du programme à la nécessité de mettre au point une stratégie d'achèvement du programme, y compris le choix de l'instance désignée pour reprendre l'activité à son compte, les conditions requises pour assurer une transition efficace et les critères permettant de s'assurer de l'engagement et de la capacité des institutions nationales et locales, ainsi que des organisations communautaires d'assumer progressivement la pleine maîtrise des programmes.

Malgré les ressources dont elles disposent, il semble que les autorités aient hésité à participer financièrement aux projets sur la base d'un partage des coûts. Le PNUD devrait entamer des discussions avec le gouvernement sur cette question importante, éventuellement sur la base de la formule mentionnée à la partie 4.1 ci-dessus. Le partage des coûts devrait être la règle, et non pas l'exception.

Le manque de ressources humaines dans la fonction publique demeure également un facteur qui empêche une participation nationale efficace aux activités de programme et une pleine maîtrise nationale. Un certain nombre d'initiatives en matière de renforcement des capacités ont été lancées dans le cadre de projets distincts. Toutefois, cet effort aurait dû être plus systématique et plus structuré. Le PNUD pourrait se joindre avec profit à des initiatives existantes pour promouvoir entre tous les donateurs concernés et le gouvernement un effort concerté et coordonné dans le domaine du renforcement des capacités.

4.4 POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DU PNUD

Le PNUD a pris des décisions judicieuses lorsqu'il a choisi ses domaines d'intervention. Comme indiqué plus haut, il faut à présent s'interroger sur la pertinence qu'il y a à poursuivre des activités de type après-conflit au-delà du cycle de programmation actuel. Le PNUD devrait tirer parti aujourd'hui de ses avantages comparatifs dans les domaines de la bonne gouvernance, de la mise au point de stratégies en faveur des pauvres, des programmes de développement communautaire, de l'approche régionale de l'environnement et de ses grandes capacités en matière de plaidoyer.

Le PNUD a su établir de bonnes relations avec des organisations de la société civile et avec le secteur privé. Il lui faut élaborer un partenariat plus structuré avec les ONG. Un certain nombre de mécanismes consultatifs avec une large participation existent, mais il est possible de les rendre plus efficaces et plus intéressants. Par ailleurs, la coordination est relativement faible, et des initiatives sont requises pour examiner cette question avec les donateurs, le système des Nations Unies, les grandes ONG et le gouvernement.

Les relations entre le PNUD et la communauté multilatérale et bilatérale de développement ont été trop exclusivement fondées sur des partenariats financiers. Le PNUD doit capitaliser sur le bon travail qu'il fait dans le domaine de l'organisation de groupes thématiques et consultatifs en vue de l'élaboration de grands documents de stratégie pour réaffirmer son rôle de chef de file intellectuel dans les domaines de sa compétence.

La participation du PNUD à la coordination interinstitutions dans le système des Nations Unies a été efficace, malgré l'ambiguïté qui n'a pas été levée – et qui est inévitable – qui concerne le double rôle de coordonnateur résident et de représentant résident.

Dans l'ensemble, le PNUD jouit d'une image positive au Congo et il a noué des relations

excellentes avec ses contreparties gouvernementales. La couverture médiatique de ses activités est étendue et produit de bons résultats.

Les recommandations suivantes se fondent sur l'analyse faite dans le présent rapport. Elles concernent les points suivants :

QUESTIONS D'ORDRE GÉNÉRAL ET DE STRATÉGIE

1. Le prochain programme de pays devra s'appuyer sur les avantages comparatifs avérés que possède le PNUD au Congo, à savoir son soutien à la bonne gouvernance, sa démarche favorable aux pauvres et au développement communautaire, son approche régionale des questions environnementales et les atouts indéniables qu'il possède dans le domaine des activités de plaidoyer. Il devra éliminer progressivement les activités liées directement à la période d'après-conflit.
2. Le souci de la consolidation de la paix devrait sous-tendre l'essentiel des activités du PNUD, en particulier dans le domaine de la bonne gouvernance et de la réduction de la pauvreté, et se trouver au cœur du programme visant à assurer un développement durable et stable.
3. Dans tous les programmes, le PNUD devra continuer à mettre l'accent sur le lien entre les démarches "en amont" et "en aval", intervenant à la fois au niveau politique et opérationnel.
4. Compte tenu de l'expérience acquise dans d'autres pays, le PNUD devra engager avec le gouvernement des négociations visant à accroître la contribution de celui-ci au partage des coûts à hauteur au moins des ressources allouées par le PNUD lui-même.
5. Il faudra se préoccuper en particulier d'encourager la maîtrise nationale et la pérennisation des projets, ce qui impliquera notamment ce qui suit.
 - Une attention accrue apportée dans la phase de la conception du projet à la mise

au point d'une stratégie d'achèvement de celui-ci faisant appel i) au recensement des mécanismes nationaux chargés de prendre la relève, ii) à la définition des conditions d'une reprise efficace, iii) à la formulation de références permettant de contrôler la préparation et la capacité de l'entité nationale chargée d'assurer la pérennisation des projets;

- L'intensification des efforts déployés au service du renforcement des capacités nationales grâce à un programme structuré et global établi en coordination étroite avec d'autres acteurs du développement et avec le gouvernement;
 - La poursuite d'une démarche progressive et prudente visant à accroître la composante nationale de l'exécution des programmes;
 - Une volonté politique démontrée par les autorités nationales et l'engagement de celles-ci à assurer la maîtrise des programmes, en particulier par une part accrue au partage des coûts, comme indiqué dans la recommandation 4 ci-dessus.
6. Le PNUD devra réfléchir, en consultation étroite avec tous ses partenaires, aux moyens d'améliorer la coordination entre tous les acteurs du développement. Ceci revêtira une importance toute particulière pour les initiatives dans le domaine de la bonne gouvernance, compte tenu de l'intention qu'a le PNUD d'apporter un soutien à certaines institutions qui se préoccupent du contrôle financier et de l'administration.

QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

7. Le bureau de pays devra s'employer énergiquement à améliorer l'exécution du programme. Il devra trouver le moyen de récompenser l'efficacité de son personnel. Il devra mettre en place une évaluation extérieure du nouveau Centre d'exécution et d'appui aux projets (CEDAP) en 2009, une

fois que celui-ci comptera deux ans complets de fonctionnement.

8. Il faudra améliorer la formulation des résultats, des indicateurs et des moyens de vérification. Le bureau de pays devra s'assurer, grâce à des discussions avec les donateurs ou par ses propres moyens, qu'il existe suffisamment de ressources humaines et financières pour contrôler les résultats ainsi que les produits. À cet effet, il devra s'appuyer sur le travail institutionnel efficace accompli en vue de définir les résultats attendus du prochain PNUAD et encourager la mise au point d'une démarche conjointe des Nations Unies en matière de contrôle et d'évaluation des résultats.
9. Le bureau de pays devra engager des discussions avec les partenaires afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des comités d'examen des projets et des comités de pilotage.
10. Les bureaux du PNUD en dehors de Brazzaville doivent développer leurs services à destination des institutions des Nations Unies et des ONG. Cela comportera la création de centres de coordination qui soient ouverts et qui accueillent toutes les participations au niveau local, en encourageant les croisements et en entreprenant des activités comme celles consistant à inventorier les acteurs du développement et ceux de l'humanitaire, à l'instar de ce que faisait auparavant le Bureau de la coordination des affaires humanitaires.
11. Il faudra être davantage attentif à inclure l'égalité entre les sexes et tout ce qui concerne le VIH/sida durant la phase initiale de conception des programmes.
12. Il faudra encourager le bureau de pays à considérer les préoccupations liées à l'environnement comme un question transversale, tout en continuant d'intervenir directement, en particulier dans le cadre sous-régional.

MANDAT

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DE LA CONTRIBUTION DU PNUD EN RÉPUBLIQUE DU CONGO

1. GÉNÉRALITÉS

Le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) réalise périodiquement des évaluations de pays appelées Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) afin de saisir et de démontrer la capacité d'évaluation que représentent les contributions du PNUD aux résultats de développement au niveau des pays. Ces évaluations, qui ont lieu dans des pays choisis, sont axés sur les résultats et examinent de façon critique les réalisations et les contraintes dans les domaines thématiques sur lesquels est axé le PNUD, dégagent des enseignements et fournissent des recommandations pour l'avenir. Les ERAD présentent aussi une analyse stratégique visant à renforcer la performance et le positionnement stratégique du soutien du PNUD dans le cadre des priorités nationales de développement et des orientations de la politique du PNUD dans ce domaine. Les ERAD poursuivent les objectifs généraux que voici :

- Fournir un appui concret à la fonction de reddition des comptes de l'Administrateur dans l'établissement des rapports adressés au Conseil d'administration.
- Jouer le rôle d'une assurance de qualité pour les interventions du PNUD au niveau national
- Tirer des leçons de l'expérience pour contribuer à la programmation actuelle et future au niveau du pays et au niveau de l'encadrement.
- Fournir aux parties prenantes au programme de pays une évaluation objective des résultats (résultats spécifiques) obtenus grâce au soutien du PNUD et à des partenariats avec d'autres acteurs importants durant une période donnée de plusieurs années.

Une telle ERAD est projetée en ce qui concerne la République du Congo et devrait être réalisée entre la fin de 2007 et le début de 2008. Elle couvrira la période 2004-2007, ainsi que certaines des années qui ont précédé.

2. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Le but poursuivi par l'évaluation consiste à apprécier les contributions du PNUD aux résultats de développement et au positionnement stratégique au Congo, de dégager des enseignements et d'esquisser des options en matière d'améliorations. Voici ce qu'on attend de l'ERAD au Congo :

- Fournir une évaluation indépendante des résultats des activités de développement au niveau du pays, l'accent étant mis particulièrement sur le programme de pays du PNUD, en évaluant la pertinence et l'efficacité de ces résultats, atteints grâce au soutien du PNUD et en partenariat avec d'autres acteurs du développement durant les cinq à sept années écoulées;
- Contribuer à l'obligation redditionnelle et apprendre à dégager des leçons de l'expérience, en tenant compte des autoévaluations (évaluations de projets et de résultats) et du rôle des partenaires de développement.
- Analyser comment le PNUD s'est positionné pour ajouter de la valeur en réponse aux besoins nationaux et aux changements intervenus dans le contexte du développement national;
- Présenter les principales conclusions, tirer les principaux enseignements et fournir un ensemble d'options claires et prospectives pour permettre à la gestion d'ajuster la stratégie suivie et le prochain programme de pays.

3. RAISON D'ÊTRE DE L'ÉVALUATION

Le programme du PNUD dans la République du Congo a été retenu pour faire l'objet d'une ERAD. Il a été choisi pour un certain nombre de raisons : l'achèvement du Cadre de coopération de pays 2004-2007 offre l'occasion d'évaluer les réalisations et résultats atteints durant le cycle de programme écoulé et avant celui-ci. Les conclusions seront utilisées comme apports pour l'élaboration du programme de pays 2008-2011 dans le contexte du prochain PNUAD. Les problèmes auxquels la République du Congo a dû faire face pendant des années au titre du Cadre de coopération de pays ont consisté à restaurer la sécurité politique, économique et environnementale. Une évaluation de la contribution du PNUD à ce processus peut permettre de dégager des enseignements pour l'organisation. En outre, le bureau de pays a reconnu la nécessité et l'opportunité de l'évaluation.

4. PORTÉE DE L'ÉVALUATION

L'ERAD examinera l'expérience du PNUD en République du Congo et la contribution qu'il a apportée pour faire face aux problèmes sociaux, économiques et politiques. Cette évaluation sera axée sur le Cadre de coopération de pays du PNUD (2004-2007) et sur certaines des activités précédentes du PNUD qui ont été menées sur une base ponctuelle (projet). Durant la dernière période, plusieurs projets du PNUD ont été axés sur le rétablissement progressif de la sécurité, le rétablissement des services sociaux de base, le redressement économique et/ou la création d'activités rémunératrices, et la poursuite d'activités dans le domaine des droits de l'homme, de la gouvernance démocratique et des affaires publiques.

Le Cadre de coopération de pays 2004-2007 a été formulé à la lumière de la stratégie gouvernementale de développement, appelée Nouvelle Espérance et du Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Il intègre l'intérêt porté à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Le Programme de pays met l'accent sur les priorités que voici :

- **Gouvernance** : inclut le renforcement des capacités parlementaires, le soutien aux mesures de lutte contre la fraude et la corruption, l'appui donné à l'administration locale pour renforcer les capacités des collectivités locales, et le soutien apporté à l'élaboration des stratégies gouvernementales de développement.
- **Pauvreté** : l'aide du PNUD a été ciblée sur la promotion de l'emploi des jeunes et la réinsertion des ex-combattants.
- **Gestion des ressources naturelles et de l'environnement** : comprend l'information, la formation et la sensibilisation, la lutte contre la pollution marine et côtière, l'environnement urbain et l'amélioration des conditions de vie, la protection de l'écosystème forestier, les eaux internationales, les changements climatiques et la diversité biologique.
- **Thèmes transectoriels** : comprend notamment la lutte contre le VIH/sida, l'égalité entre les sexes et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

L'évaluation s'efforcera de réaliser un examen global du portefeuille de programmes du PNUD et des activités de celui-ci durant la période considérée. Elle fera le point sur les principaux résultats, les résultats spécifiques, qu'ils soient escomptés ou non, qu'ils soient positifs ou négatifs – et visera l'aide du PNUD, qu'elle soit financée par les ressources de base ou par les ressources à des fins spéciales. Concrètement, l'ERAD s'intéressera aux trois aspects que voici :

- a) *Pertinence des programmes du PNUD.* L'évaluation examinera si et comment les programmes du PNUD sont en prise avec les besoins du pays dans le cadre du relèvement après les conflits et si les changements intervenus dans l'approche du PNUD traduisent les principales priorités nationales. Autrement dit, le PNUD a-t-il appliqué la bonne stratégie de développement dans le

contexte politique, économique et social particulier de la République du Congo?

- b) *Efficacité*. Le programme du PNUD a-t-il atteint les objectifs qui lui étaient assignés et les résultats qui étaient escomptés? Quelles sont les forces et faiblesses du programme? Quels sont les résultats inattendus qu'il a produits? Faut-il continuer dans la même direction ou revoir ses principaux aspects en vue du nouveau cycle?
- c) *Viabilité à terme* : Les résultats dans le domaine du développement qui ont été réalisés grâce à la contribution du PNUD sont-ils viables? Garantissent-ils une viabilité avec l'accent mis sur la maîtrise nationale, un environnement politique propice, le renforcement des capacités, l'égalité entre les sexes, les droits de l'homme et autres principaux facteurs que le PNUD prend en considération lorsqu'il évalue l'efficacité en matière de développement?

En outre, l'évaluation analysera le positionnement stratégique du PNUD :

- Vérifier le lien existant entre le soutien du PNUD et les besoins nationaux, les objectifs et priorités en matière de développement, notamment sa pertinence, ainsi que sa pertinence par rapport à l'objectif de la réduction de la pauvreté et autres OMD.
- Évaluer comment le PNUD a su prévoir, en y faisant face, les grands changements intervenus dans le contexte national de développement touchant la réduction de la pauvreté et la réforme de la gouvernance dans l'optique d'un développement durable.
- Examiner les synergies et veiller à ce que le soutien apporté par le PNUD soit en ligne avec d'autres initiatives et d'autres partenaires, notamment le PNUAD, le Cadre de coopération mondiale et le Cadre de coopération régionale, et examiner comment le PNUD a coordonné son action avec celle d'autres partenaires du développement.
- L'évaluation examinera aussi l'influence de

questions systémiques, c'est-à-dire les contraintes politiques et administratives qui influent sur le programme, tant en ce qui concerne les donateurs que le programme de pays, tout comme il examinera comment les résultats de développement atteints et les partenariats qui ont été établis ont contribué à assurer la pertinence et le positionnement stratégique du PNUD.

5. MÉTHODES

L'évaluation fera appel à de nombreuses méthodes, notamment des examens préliminaires, des ateliers et réunions, des entretiens individuels et collectifs tant au niveau du siège que sur le terrain. La méthodologie appropriée sera affinée dans le cadre de la mission de définition de la portée des activités et sur la base des discussions qui auront lieu entre l'équipe des évaluateurs et les différentes parties prenantes.

L'équipe d'évaluation examinera, le cas échéant, les cadres globaux de programmation (PNUAD, BCP, Cadre de coopération mondiale, bilan commun de pays, cadre de résultats stratégiques, rapports annuels axés sur les résultats, etc.) qui donnent une idée d'ensemble du contexte du pays. Elle examinera aussi certains descriptifs de projet et documents de soutien aux programmes, ainsi que les rapports de contrôle et d'évaluation au niveau de pays. Les données statistiques seront évaluées, selon que de besoin. L'équipe d'évaluation utilisera la triangulation des perceptions, ainsi que des documents et données pour valider ses conclusions.

On envisage de suivre une démarche mettant l'accent sur la participation, notamment celle des parties prenantes. Le recensement de celles-ci, y compris les représentants des ministères et des institutions gouvernementales, les organisations de la société civile, les représentants du secteur privé, les institutions des Nations Unies, les organisations multilatérales, les donateurs bilatéraux et les bénéficiaires. L'équipe visitera des projets/et des sites significatifs, selon que de besoin.

L'ERAD suivra les directives mises au point par le Bureau de l'évaluation en 2006. Selon ces directives, le processus comporte trois phases, chacune de ces phases comportant plusieurs étapes.

PHASE 1 : PHASE PRÉPARATOIRE

- Examen sur dossier – effectué par le Bureau de l'Évaluation en consultation étroite avec le responsable de l'équipe d'évaluation, le bureau de pays et le Bureau régional pour l'Afrique, sur la base de questions essentielles en matière d'évaluation mises au point par le directeur de tâche du Bureau de l'évaluation et le chef de l'équipe de l'évaluation en consultation avec le Bureau régional pour l'Afrique.
- Mission visant à définir la portée des activités – l'équipe d'évaluation dirigera une mission de courte durée qui se rendra dans le pays pour définir la portée des activités à entreprendre, recenser les parties prenantes, recueillir des données supplémentaires et compléter l'évaluation.
- Élaboration d'un rapport initial, y compris la conception et le plan de l'évaluation finale, l'arrière-plan de l'évaluation, des questions importantes touchant l'évaluation, une méthodologie détaillée, les sources d'information, les instruments et plans pour la collecte des données, la conception de l'analyse des données et la forme à respecter pour l'établissement des rapports.

PHASE 2 : RÉALISATION DE L'ERAD ET RÉDACTION DU RAPPORT D'ÉVALUATION

- Mission assignée à l'ERAD dans le domaine de la collecte des données et de la validation – la principale mission, d'une durée de deux semaines, sera effectuée par l'équipe d'évaluation indépendante, sous la conduite du chef de l'équipe d'évaluation.
- Analyse et établissement du rapport – Les informations recueillies seront analysées dans le projet de rapport établi par l'équipe d'évaluation dans les trois semaines qui suivront le moment où l'équipe aura quitté le

pays. Le projet de rapport fera l'objet de corrections factuelles effectuées par les principaux clients et d'un examen technique effectué par le Bureau de l'évaluation du PNUD. Le chef de l'équipe, en coopération étroite avec le directeur de tâche du Bureau de l'évaluation, mettra la dernière main au rapport de l'ERAD sur la base de ces examens finals.

PHASE 3 : SUIVI

- Réunion des parties prenantes – Une réunion avec les principales parties prenantes nationales sera organisée pour présenter les résultats de l'évaluation. Les observations seront incorporées au rapport final d'évaluation par le chef de l'équipe d'évaluation.
- Réponse de la direction – Le PNUD préparera la réponse de la direction et surveillera l'application sur le plan interne.
- Enseignements à tirer – La diffusion des conclusions du rapport doit permettre de dégager les enseignements organisationnels, dans le cadre de la diffusion d'ensemble et de la stratégie d'information du Bureau de l'évaluation.

6. PRODUITS ESCOMPTÉS

Il s'agit des produits suivants :

- Un rapport initial (20 pages au maximum)
- Un rapport final détaillé sur l'évaluation des résultats de développement en République du Congo (50 pages au maximum, plus les annexes)

Le rapport final en question sera établi par l'équipe d'évaluation et comportera à tout le moins ce qui suit :

- Un résumé des conclusions et des recommandations
- Le rappel des faits (généralités), avec une analyse du contexte du pays
- Le positionnement stratégique et la pertinence du programme

- La performance du programme
- Les enseignements et les bonnes pratiques
- Les conclusions et recommandations
- Les annexes (mandat, personnes rencontrées, documents examinés, statistiques, etc.)

7. L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION

Une société de consultants internationaux entreprendra l'évaluation et désignera les membres de l'équipe d'évaluation. L'équipe sera composée de trois consultants, dont l'un d'entre eux dirigera l'équipe, un spécialiste ayant des connaissances spécialisées dans des domaines pertinents pour l'évaluation, et un consultant national connaissant parfaitement la situation dans le pays. Le chef de l'équipe doit avoir une capacité avérée dans les domaines de la réflexion stratégique et du conseil, ainsi que dans l'évaluation de programmes complexes sur le terrain. Les membres de l'équipe doivent avoir une connaissance approfondie des évolutions en Afrique et, de préférence, être francophones.

La société de consultants internationaux chargée de l'évaluation sera choisie par le Bureau de l'évaluation du PNUD.

8. DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GESTION

Le Bureau de l'évaluation gèrera l'évaluation et assurera la coordination et la liaison avec le Bureau régional pour l'Afrique et d'autres services concernés au siège. Le directeur de tâche du Bureau de l'évaluation gèrera le processus d'évaluation, en consultation étroite avec le Bureau régional pour l'Afrique et la direction du bureau de pays du Congo-Brazzaville.

Le bureau de pays aura un rôle de chef de file dans l'organisation du dialogue et des réunions avec les parties prenantes concernant les conclusions et recommandations, soutiendra l'équipe d'évaluation en liaison avec les autres partenaires importants, soutiendra les discussions avec l'équipe et mettra à la disposition de celle-ci tous les documents disponibles. Il fournira un soutien en matière de logistique et de planification.

Le Bureau de l'évaluation supportera toutes les dépenses ayant trait directement à la conduite de l'ERAD, notamment les coûts liés à la participation du chef de l'équipe, des consultants nationaux et internationaux, ainsi que de la recherche préliminaire et la publication du rapport final de l'ERAD. Le bureau de pays apportera un soutien en nature. Le Bureau de l'évaluation assumera également les coûts des ateliers réservés aux parties prenantes, dans le cadre de l'évaluation.

Le calendrier et les activités à mener dans le cadre du processus d'évaluation se présentent comme suit :

- Examen préliminaire et analyse de la documentation – Janvier 2008
- Réunions initiales à New York – 21-25 janvier 2008
- Mission de définition de la portée des activités au Congo – 28 janvier-4 février 2008
- Principale mission d'ERAD au Congo – 28 février-12 mars 2008
- Présentation du projet de rapport définitif – 25 mars 2008
- Rapport définitif – 22 avril 2008

Annexe II

PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS*

- Adote, Mougani et Oschauldes Ibata. “Rapport provisoire d’évaluation, projet Action communautaire pour le rétablissement post-conflit”, février 2006.
- Ahounmènou, E.B. “Rapport de mission : Appui à la mise en place du CEDAP”, 20 août au 8 septembre 2007.
- Banque africaine de développement/Fonds africain de développement. “République du Congo : Document de stratégie par pays axée sur les résultats – DSPAR 2008-2012”, 2008-2011).
- Banque mondiale. “Country profile, Republic of the Congo”, www.worldbank.org.
- Banque mondiale. “République du Congo : Projet d’appui à l’éducation de base (PRAEBASE), mission de supervision”, Brazzaville, 1er au 12 octobre 2007.
- Banque mondiale. “Note analytique sur les marchés publics (*Country Procurement Issues Paper – CPIP: République du Congo*)”, 10 février 2006.
- Centre for International Cooperation, University of Bradford. “Assessing and reviewing the impact of small arms availability and poverty: a case study of the Republic of Congo UNDP/IOM ex-combatants Reintegration and small arms collection project”, mai 2004.
- Conférence ministérielle africaine sur l’environnement. “Plan d’action de l’initiative environnementale du NEPAD”, adopté à Maputo, juin 2003.
- Defoundoux-Fila, Hyacinthe. “Rapport d’exécution technique et financier : séminaires ateliers sur le renforcement des capacités des ONG en matière de lutte contre la corruption”. Brazzaville, 2007.
- Economic Intelligence Unit. “Country Profile, Congo (Brazzaville)”, septembre 2007.
- Enquête sur les armes légères. “Small arms availability, trade and impacts in the Republic of Congo”. Étude établie pour l’Organisation internationale pour les migrations et le PNUD, avril 2002.
- Enquête sur les armes légères. “Quoi de neuf sur le front congolais? – évaluation de base sur la circulation d’armes légères et de petit calibre en République du Congo”, décembre 2007.
- Équipe de pays des Nations Unies au Congo. “UN Plan Republic of the Congo - 2001-2002”, sans date.
- Équipe de pays des Nations Unies au Congo, “UN Plan 2002: Together...”, Brazzaville, 2002
- Équipe de pays des Nations Unies au Congo, “Bilan commun de pays, Congo” Brazzaville, février 2005.
- Équipe de pays des Nations Unies au Congo. Projet PNUAD 2009-2013.
- Fonds monétaire international. “Country Report no 06/206”, juillet 2006.
- Fonds monétaire international. “Country Report no 07/206”, juin 2007.
- Fonds monétaire international. “Republic of Congo – Chairman’s summing up, President’s memorandum and recommendation and decision point document under the enhanced heavily indebted poor country (HIPC) initiative”, 24 février 2006.
- Fonds monétaire international. “Oil and Growth in the Republic of Congo”. Document de travail du FMI, août 2006.

* Les descriptifs de projet, rapports et états financiers, ainsi que les nombreuses notes de synthèse qui nous ont été fournis par le Bureau de pays du PNUD ne figurent pas sur cette liste.

- Fonds monétaire international. "Republic of Congo: Selected Issues Paper", 9 avril 2007.
- Gouvernement des États-Unis d'Amérique, Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail. "Country Reports on Human Rights Practices: Republic of Congo", 6 mars 2006.
- Makita-Mbama, Albert. "Rapport de l'étude d'analyse du projet Action communautaire pour le relèvement des communautés et la réintégration sociale des jeunes à risque (PRESJAR)". (examen à mi-parcours), Brazzaville, sans date.
- Nations Unies. "Examen des rapports soumis par les États parties en application de l'article 18 de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Rapport initial et deuxième, troisième, quatrième et cinquième rapports périodiques des États parties : Congo", document de l'ONU CEDAW/C/COG/1-5, 8 avril 2002.
- Parlement congolais. Déclaration des parlementaires congolais sur la création d'un environnement sain et durable, Brazzaville, 3 décembre 2004.
- Parlement congolais. Déclaration d'intention des parlementaires relative à la lutte contre le VIH/sida, Dolisie, 1er décembre 2002.
- Parlement congolais. Déclaration des parlementaires relative à la lutte contre la pauvreté : recensement de ses causes profondes et le rôle des parlementaires, Brazzaville, 8 mars 2002.
- PNUD. "Draft country programme document for the Republic of the Congo (2004-2007)" (projet de descriptif de programme pour la République du Congo). Document du Conseil d'administration DP/DGP/PRC/1, 28 juillet 2003.
- PNUD. "Evaluation finale : action communautaire pour le rétablissement post-conflit en République du Congo", sans date.
- PNUD. Rapport d'évaluation. Appui aux institutions parlementaires, Brazzaville, 17 au 23 juin 2003.
- PNUD. "Évaluation de la gestion axé sur les résultats au PNUD", Bureau de l'évaluation, New York, 2007.
- PNUD. "Information sur la répartition et le mode de calcul des MC-ARB-2 et les critères qui gouvernent la création des rubriques fixes dans les arrangements en matière de programmation", document du Conseil d'administration DP/2008/14, 14 décembre 2007.
- PNUD. "Proposals on programming arrangements for the period 2008-2011" Executive Board document DP/2007/44, 3 August 2007
- PNUD. "Measuring Democratic Governance, A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators", mai 2006.
- PNUD. "Mission d'évaluation des modalités d'exécution nationale (NEX) et exécution ONG des programmes/projets de développement mis en œuvre avec l'appui du PNUD au Congo", Brazzaville, 11 octobre 2006.
- PNUD. "Programming arrangements for the period 2004-2007: Information note to the Executive Board", 10 au 14 septembre 2007.
- PNUD. "Protocole d'accord entre le PNUD et la société TOTAL" dans la République du Congo, 2007.
- PNUD. "Rapport d'évaluation du projet prévention du sida dans les écoles du Congo", Brazzaville, avril 2006.
- PNUD. "Regional programme document for Africa, 2008-2011".
- PNUD. "Second regional cooperation framework for Africa, 2002-2006".
- PNUD. "Deuxième plan de financement pluriannuel, 2004-2007", document du Conseil d'administration DP/2003/32, 13 août 2003.
- PNUD. "Plan stratégique du PNUD pour 2008-2011 : Progresser plus rapidement sur la voie du développement humain", document du Conseil d'administration DP/2007/43, 18 juillet 2007.

- République du Congo. “Projet de Constitution”, Brazzaville, 29 novembre 2001.
- République du Congo. “Enquête congolaise auprès des ménages pour l’évaluation de la pauvreté (ECOM 2005)” avril 2006.
- République du Congo. Projet de document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, janvier 2007.
- République du Congo. “Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté (i-PRSP) pour le Congo”, 27 septembre 2004.
- République du Congo. “La nouvelle espérance : projet de société du Président de la République du Congo, son Excellence Monsieur Denis Sassou Nguesso”, 2002.
- République du Congo. Loi sur les partis politiques, 2006.
- République du Congo, Ministère de la planification. Projet de plan national pour réaliser les OMD au Congo, 6ème projet, décembre 2007.
- République du Congo. “Plan national de lutte contre la corruption”, adopté par le Gouvernement le 4 juin 2004.
- République du Congo. “Rapport national sur le développement humain 2002 : Guerres, et après?”, 2002.
- République du Congo. “Rapport national sur le développement humain : Gouvernance, cohésion sociale et développement humain durable en République du Congo”, 2007.
- République du Congo. “Rapport National sur les objectifs du Millénaire pour le développement”, Brazzaville, août 2004.
- République du Congo, Banque mondiale et Commission européenne. “La République du Congo : Évaluation intégrée de la gestion des finances publiques et de la passation des marchés (CIFA)”, juin 2006.
- République française. “Document cadre de partenariat France-Congo (2007-2011). www.diplomatie.gouv.fr
- Union Interparlementaire et Assemblée nationale française. “Rapport de la mission d’évaluation et de proposition auprès du Parlement de la République du Congo”, 21 au 27 avril 2006.
- Union pour l’étude et la recherche sur la population et le développement (UFRPOD) et République du Congo. “La corruption et la fraude en République du Congo”, novembre 2003.

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

GOVERNEMENT CONGOLAIS

Germain Bemba-Bantsimba, Inspecteur des services municipaux, municipalité de Pointe-Noire

Benjamin Boumakany, Secrétaire général du Gouvernement

Jean-Marie Bossina, Troisième Secrétaire, Mission permanente de la République du Congo auprès de l'Organisation des Nations Unies, New York

Chantal Maryse Itoua-Apoyolo, Première Conseillère, Mission permanente de la République du Congo auprès de l'Organisation des Nations Unies, New York

Jocelyne Milandou, Vice-Présidente, Cour des comptes et de discipline budgétaire

Pierre Ngollo, Premier Secrétaire, Bureau de l'Assemblée nationale

Alphonse Nzougou, Président, Commission nationale de lutte contre la corruption

Jean-Christoffe Okandza, Chef de cabinet, Ministère de la planification

Emmanuel Okandze, Conseiller administratif, Bureau de l'Assemblée nationale

Luc Joseph Okio, Conseiller ministériel, Mission permanente de la République du Congo auprès de l'Organisation des Nations Unies, New York

M. Oko-Olingoba, Chef de cabinet, Bureau de l'Assemblée nationale

Mwaziby Olingoba, Commissaire pour la réintégration économique des anciens combattants, HCREC

Jean-Baptiste Ondaye, Directeur général, Ministère de la planification

Gilbert Pana, Directeur, Publications et documentation du Gouvernement

Emilienne Raoul, Ministre de la santé, des affaires sociales et de la famille

Col. Michel Sangha, Préfet, Département de Pool

Etari Wa Dzon, Service de la planification et du développement, Ministère de la planification

SOCIÉTÉ CIVILE CONGOLAISE

Lilian Barros, Coordonnatrice, Comptoir juridique juniors (ONG d'aide judiciaire)

Yvonne Bantsimba, Directeur, École primaire Kinsoudi, Brazzaville

M. Bitsangou, Trésorier adjoint, Groupe de gestion de la communauté locale, École primaire Kinsoudi, Brazzaville

El Hadj Djibril Bopaka, Union nationale des opérateurs économiques congolais (UNOC) (association patronale)

Serge Bouiti-Viaudio, Coordonnateur, Programme de développement humain, TOTAL-Congo

Scholastique Dianzinga, Centre de promotion de la femme en politique (ONG)

Père Christian de la Bretèche, Président, Forum des petites entreprises (ONG)

Hervé Diata, Doyen, Faculté des sciences économiques, Université Marien Ngouabi

Georgette Ingani, Directrice régionale, Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement (ONG)

Florent Kihoulou, Secrétaire général, Fondation Niosi

Marie-Françoise Kimbadi, Directrice (groupe B), École primaire Kinsoudi, Brazzaville

Tsaly Mabilia, Secrétaire général, Union panafricaine pour le développement social – UPADS (parti politique)

Célestine Matsima, Directrice (groupe A), École primaire Kinsoudi, Brazzaville

Florent Mboundou, Directeur exécutif, Association congolaise du bien-être familial (ONG)

Loamba Moke, Secrétaire général, Association pour la défense des droits humains et de l'univers carcéral (ONG)

Jules Arsène Myningou, Chef, Département de l'environnement, TOTAL-Congo

Octave Gildas Ndalla-Bikoumou, Expert en microfinance, Forum des petites entreprises (ONG)

Jeannin Ndamba, Expert de l'environnement, Université libre du Congo

Roch Euloge Nzobo, Spécialiste de programme, Observatoire congolais des droits de l'homme (ONG)

Jean-François Obembé, Secrétaire général, Mouvement pour la solidarité et le développement – MSD (parti politique)

J.J. Samba, Secrétaire général, Union patronale et interprofessionnelle du Congo UNICONGO (association patronale)

PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT

Wilfred Banmbuh, Représentant, Programme alimentaire mondial

Aliénor Bernhard, Représentant adjoint, Comité international de la Croix-Rouge

Arnaud Borchard, Chargé d'affaires, Commission européenne

Rose-Belle Da Silva-Rodrigues, Attachée de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France

Anicet G. Dologué, Président, Banque de développement des États d'Afrique centrale (banque régionale de développement)

Rizzi Domenico, Ambassade d'Italie

Louani Mahamat Goadi, Expert principal, développement humain, Banque mondiale

Serge Mbongolo, Administration de la communication, Comité international de la Croix-Rouge

Bienvenu Monthe Biyouidi, Économiste responsable des opérations, Banque mondiale

Ariane Tombet, Représentant, Comité international de la Croix-Rouge

Koen van Ormelingen, Représentant, UNICEF

BUREAU DU COORDONNATEUR RÉSIDENT

Lydia Kassa, Conseillère de la coordination

BUREAU DE PAYS DU PNUD

Aurélien Agbénonci, Représentant résident

Aderemi Aibiou, Chef du Bureau de l'ONU, Kinkala

Normand Alouna, Fonctionnaire des finances

Emelyne Bayanda, Conseillère, Groupe de la gouvernance et de la consolidation de la paix

Isidore Dianzinga, Conseiller technique principal, projet relatif au changement climatique

Luisa Dologué, Directrice, CEDAP

Max M. Fira, Groupe de la gouvernance

Joseph Ikoubou, CEDAP

Jean-Félix Issang, Fonctionnaire chargé des programmes sur l'environnement

Violet Kakyomya, Représentante adjointe

Christelle Kotolo, Chef du bureau du PNUD à Pointe-Noire

Eloi Kouadio IV, CEDAP

Daniel Mikayoulou, Conseiller, Groupe de la pauvreté et de l'environnement

Joseph Ntsiefe, responsable du projet CFC

Rimteta Ranguébaye, Économiste

Nadège Zoula, Groupe de la pauvreté et coordonnatrice pour les questions d'égalité entre les sexes

ORGANISATION DES NATIONS UNIES À NEW YORK

David Bongwele, Spécialiste des questions politiques, Département des affaires politiques

Sammy Kum Buo, Directeur, Division Afrique II, Département des affaires politiques

Inyang Ebong-Harstrup, Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement

Aida Mengistu, Administrateur associé pour les questions humanitaires, Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Stephen O'Malley, Chef, Section Afrique I, Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Micheline Ravololonarisoa, Chef, Section Afrique, UNIFEM

PNUD NEW YORK

BUREAU DE L'ÉVALUATION

Nurul Alam, Directeur adjoint

Oscar Garcia, Conseiller pour l'évaluation

Sergio Lenci, Conseiller pour l'évaluation

Saraswati Menon, Directeur

Michael Reynolds, Directeur de tâche

Howard Stewart, Conseiller pour l'évaluation

BUREAU DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

Selim Jahan, Directeur, Groupe de lutte contre la pauvreté

Terence D. Jones, Groupe de la gouvernance démocratique

Jeffrey O'Lalley, Directeur, Groupe du VIH/sida

Bharati Silawal-Giri, Conseillère pour l'égalité entre les sexes et le développement

BUREAU RÉGIONAL POUR L'AFRIQUE

René C. Giraud, Conseiller pour les programmes de pays

Ade M. Lekoetje, Conseiller pour les programmes de pays

BUREAU DE LA PRÉVENTION DES CRISES ET DU RELÈVEMENT

Laurent Rudasingwa, Spécialiste de programme et Coordonnateur régional pour l'Afrique

Groupe de l'environnement du PNUD, Groupe régional de coordination pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale

Abdoulaye Ndiaye, Chef d'équipe régional et Conseiller technique régional pour la diversité biologique et les eaux internationales

NOTE D'INFORMATION

Le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement a chargé *Abacus International Management L.L.C.* de fournir une équipe de consultants indépendants pour l'évaluation de la contribution du PNUD aux résultats de développement au Congo. Cet exercice portera principalement sur la période 2004 à 2007; il s'attachera à analyser les projets et activités du PNUD et à comparer les effets de ces actions aux effets escomptés définis au moment de l'adoption du cycle de programmation qui se termine. Cette évaluation aura lieu entre janvier et avril 2008. L'équipe d'évaluation est entièrement indépendante du PNUD. Elle est composée de MM Abdenour Benbouali, Hyacinthe Defoundoux-Fila et Carrol Faubert qui agira comme chef d'équipe. Un bref CV des personnes concernées est fourni en annexe

Pour ses recherches, l'équipe d'évaluation effectuera une visite au Congo du 24 février au 10 mars 2008. Elle rencontrera individuellement ou en groupes les principaux partenaires du PNUD tant au Gouvernement que chez les bailleurs de fonds, les institutions des Nations Unies, les organisations internationales, les institutions financières internationales, les ONG et la société civile. L'équipe d'évaluation rencontrera également des personnes et groupes qui ne sont pas directement en partenariat avec le PNUD mais qui peuvent contribuer à la bonne compréhension des actions en faveur du développement, de la réconciliation et de la reconstruction.

L'évaluation analysera les axes principaux du programme 2004-07, soit l'appui du PNUD à

- la bonne gouvernance
- la lutte contre la pauvreté
- la préservation de l'environnement et la gestion des ressources naturelles

- la prévention et la reconstruction en situation d'après-conflit
- les thèmes transsectoriels relatifs à l'égalité des sexes, au VIH/sida et aux nouvelles technologies de l'information

L'équipe s'intéressera aussi aux activités non budgétaires ou à faible budget telles que le plaidoyer, la coordination, le développement de partenariats, le renforcement des capacités nationales, etc.

Pour ces activités et programmes, l'évaluation portera son analyse sur la pertinence des choix stratégiques et programmatiques du PNUD, l'efficacité des interventions, la pérennisation des résultats obtenus et l'appropriation nationale, le positionnement stratégique du PNUD et ses avantages comparatifs.

Voici quelques-unes des principales questions auxquelles l'équipe chargée de l'évaluation tentera de répondre et qui formeront la trame des discussions qu'elle aura avec vous et d'autres personnes consultées :

1. Quelles ont été les principales contributions du PNUD au développement en République du Congo? Qu'aurait-il pu faire différemment pour améliorer ces contributions? A-t-il fait les bons choix stratégiques?
2. Le PNUD a-t-il su analyser correctement une situation en évolution, l'anticiper et adapter ses interventions, ses programmes et projets à l'environnement dans lequel il opère?
3. Les programmes du PNUD ont-ils reflété correctement les priorités nationales? S'insèrent-ils harmonieusement dans les efforts des autres composantes de la communauté internationale au Congo?

4. Les résultats acquis, positifs ou négatifs, dans les domaines d'intervention du PNUD sont-ils dûs aux efforts et activités du PNUD ou à des facteurs externes?
5. Ces résultats ont-ils un caractère durable? Peuvent-ils être pérennisés?
6. Voyez-vous le PNUD comme un partenaire utile et fiable? Comment pourrait-il améliorer ses relations avec vous et, en général, améliorer son image comme partenaire efficace pour le développement du Congo?
7. Selon vous, qu'est-ce qui détermine les choix stratégiques et programmatiques du PNUD? Quels sont les facteurs externes qui influencent les choix du PNUD?
8. Le PNUD est-il perçu comme un agent de changement important dans des domaines comme la gouvernance, la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement, la réconciliation et la reconstruction, la promotion de l'égalité entre femmes et hommes, et la lutte contre le VIH/SIDA?
9. Est-ce que l'ensemble du programme du PNUD et les divers projets, surtout dans les domaines de la gouvernance et de la lutte contre la pauvreté, incorporent de manière convaincante la priorité affirmée pour la promotion de la femme?
10. Le PNUD a-t-il un rôle important à jouer dans la coordination entre les différents intervenants s'agissant de l'appui au développement au

Congo? Selon vous, quelle est la "valeur ajoutée" du PNUD dans le dispositif d'aide au développement au Congo?

11. Que pensez-vous des interventions du PNUD dans les activités de plaidoyer, de coordination, de développement de partenariats et de renforcement des capacités? Pensez-vous que les actions et interventions du PNUD ont des effets sur les politiques sectorielles et nationales?
12. Les interventions du PNUD contribuent-elles efficacement à appuyer les efforts nationaux pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)?

Si vous désirez faire parvenir à l'équipe d'évaluation des observations écrites avant son arrivée, prière d'adresser un courriel directement au chef de l'équipe (carrollf@gmail.com) ou au responsable pour cette évaluation au Bureau de l'évaluation du PNUD à New York (michael.reynolds@undp.org). Nous vous prions aussi d'indiquer toute documentation qui pourrait être utile à l'équipe chargée de l'évaluation; si ces documents existent sous forme électronique, veuillez les faire parvenir aux adresses ci-dessus ou encore d'en remettre copie lors de votre entretien avec l'équipe. L'équipe d'évaluation aura besoin de documents, de statistiques et de faits précis.

L'équipe d'évaluation,
Brazzaville, février 2008