

**PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT**

*République*

*Centrafricaine*

**EVALUATION DES PROGRAMMES D’APPUI A LA PROMOTION DE LA GESTION DURABLE DE L’ENVIRONNEMENT**

**EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE**

RESUME

**Bangui - Décembre 2009**

RESUME EXECUTIF

**CONTEXTE**

Secoué par des crises politiques successives, la Centrafrique fait face au manque d’efficacité, d’équité et de transparence dans la gestion du patrimoine nationale  et à la faible capacité humaine et financière dans l’analyse et la gestion du développement socio économique. Par ailleurs, l’absence de performance et la croissance négative de l’économie nationale, l’incapacité du pays à générer des ressources nécessaires pour satisfaire les besoins de souveraineté (salaires, fonctionnement des administrations etc), et le manque de pertinence et de qualité dans la formulation des politiques générales et sectorielles et la faiblesse des mécanismes de suivi et d’évaluation de la mise en œuvre desdites politiques sont des facteurs aggravants de la situation socio-économique et environnementale. Ces insuffisances sont loin de permettre au gouvernement de tenir ses engagements dans le cadre des conventions en matière de changement climatique, de la biodiversité, de la lutte contre la dégradation des terres et la désertification et des diverses initiatives comme les OMD et le NEPAD entre autres.

L’assistance du PNUD a été mise en place pour contribuer à relever ces défis.

La présente évaluation répond à un mandat particulier : elle analyse la contribution du PNUD d’une part à la formulation des politiques et de stratégies de développement et d’autre part à la promotion de l’opérationnalisation de la gestion durable à travers sept projets. L’approche adoptée s’est appuyée sur trois éléments :

Premièrement, une appréciation générale de la formulation des interventions. En effet, la pertinence de la contribution du PNUD dépend d’abord de sa cohérence par rapport aux politiques gouvernementales et au cadre institutionnel.

Ensuite, une analyse dela mise en œuvre, de l’efficience et de la gestion des interventions a permis d’apprécier dans quelle mesure les activités réalisées et les produits obtenus correspondaient aux prévisions des documents de projet, et d’identifier les lacunes dans la mise en œuvre.

Enfin, l’étude devait répondre à la question de savoir si les progrès réalisés ouvrent des perspectives pour l’atteinte des objectifs prévus, et si la continuité des résultats est assurée.

Cette évaluation doit également nourrir la réflexion sur la coopération entre le Gouvernement Centrafricain et le bureau du PNUD**,** à savoir:

Renforcer la capacité organisationnelle et le développement de l’apprentissage

Assurer une prise de décision éclairée ;

Renforcer les capacités du pays dans chaque domaine du suivi et de la fonction de l’évaluation

L’évaluation a procédé en trois étapes successives :

Une étape de **structuration**, essentiellement destinée à la compréhension des attentes du PNUD et à la traduction de ces attentes en outils d’analyse (cadre logique et questions évaluatives).

Une étape d’**analyse**, destinée au traitement des données documentaires et issues des entretiens, suivant le cadre d’analyse défini à la première phase.

Enfin, une phase de **synthèse** permettant une réponse argumentée aux questions posées par les termes de référence, en vue de recommandations opérationnelles répondant aux attentes du PNUD.

**CONCLUSIONS**

Les trois niveaux d’analyse (formulation des interventions, mise en œuvre et efficience des interventions, impact et durabilité) ont conduit aux conclusions suivantes :

**Formulation des interventions**

***L’aide du PNUD revêt de l’importance pour le programme environnemental national et international***

Le cadre des interventions du PNUD est le Plan d’Action du Programme Pays (2007-2011). Il est basé sur les priorités nationales identifiées par le gouvernement, à travers le processus d’élaboration du DSRP en vue de relancer l’économie, lutter contre la pauvreté et réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Face à l’insuffisance des capacités financières et humaines nationales et la faiblesse du cadre institutionnelle, législatif et réglementaire, sans l’intervention du PNUD la Centrafrique aurait difficilement satisfait aux obligations de la convention sur la Diversité Biologique, la convention de Lutte Contre la Désertification et la Convention sur les Changements Climatiques.

***Bien que le portefeuille du PNUD cadre bien avec les priorités nationales et internationales, l’identification et la préparation des projets sont faites par les cadres du PNUD et la question du renforcement de la prise en charge par le pays pose un défi.***

En raison du manque de capacité, les parties prenantes du pays ne sont pas à l’origine des concepts de projet. Le gouvernement joue un rôle plus passif en accueillant les idées et les propositions pour approbation. Dans le cadre de l’élaboration des plans de travail annuel, la prise en charge par le gouvernement s’accroît au fur et à mesure que l’exécution se poursuit.

***Le PNUD est le principal partenaire du gouvernement centrafricain en matière de formulation de politiques environnementales et ses interventions sont complémentaires à celles des autres partenaires au développement moins actives, bien que la synergie doive être améliorée.***

Le PNUD est le seul partenaire qui intervient au niveau de la formulation des politiques et l’amélioration du cadre institutionnel au niveau national. Le positionnement du PNUD au niveau macro constitue un véritable atout et les projets mis en œuvre sur le terrain par les autres partenaires s’inscrivent bien en complémentarité des actions du PNUD.

Il n’existe pas en Centrafrique un mécanisme assurant l’absence de double financement pour les mêmes activités et l’établissement de synergies entre les différents instruments financiers ou les partenaires. Il va sans dire que l’idée de canaliser la mise en synergie des interventions existantes et la formulation d’un programme intégré pour le secteur foret et environnement sont soutenues par l’ensemble des partenaires.

**Mise en œuvre, efficience et gestion des interventions**

***L’essentiel des produits escomptés par les interventions soutenues par le PNUD sont atteints ou en progression satisfaisante, mais l’efficience mérite des améliorations***.

Parmi les principaux produits obtenus grâce aux interventions du PNUD, l’on peut citer :

Un document de Stratégie nationale et un Plan d’action en matière de diversité biologique

La Stratégie de renforcement des capacités de gestion de l’environnement national et mondial

Le module de formation sur la gestion durable des terres

Le schéma directeur de gestion intégré des ressources naturelles du massif forestier de Bangassou

La loi cadre sur l’électrification

La grande déception est venue du projet ANCR donc le produit final, le plan d’action pour le renforcement des capacités de gestion de l’environnement, a été rejeté pour ces nombreuses insuffisances.

***Les mécanismes de suivi des projets sont perfectibles***

Les comités de pilotage et/ou de coordination ne sont pas opérationnels faute de budget de fonctionnement. La transparence dans les recrutements des coordonnateurs nationaux et l’incompétence de certains affectent l’efficience des projets.

Le mécanisme de suivi prévoie la production de rapports trimestriels d’activités et de rapports annuels sur la base des actions réalisées en rapport avec le plan de travail annuel. Les importants retards accusés dans la production de ces documents ne permettent pas au PNUD de formuler des recommandations et la prise en compte de ces recommandations en temps réel au profit des projets.

Le système de suivi des effets et impacts des projets restent insuffisants. Cette faiblesse est partiellement due au fait qu’au démarrage des projets, les dispositions ne sont pas prises pour établir le référentiel (situation de base ou de départ) et fixer des indicateurs objectivement vérifiables.

***La participation du gouvernement Centrafricain est à la hauteur de ses capacités humaines et financières, mais il pourrait améliorer son appropriation des projets***

La participation du gouvernement centrafricain est assurée par la mise à disposition des projets de bureaux et de ressources humaines, en particulier les coordonateurs de projet. Le gouvernement centrafricain est également chargé du recrutement des consultants nationaux et d’assurer le pilotage des projets.

Les capacités des structures de pilotage ont besoin de renforcement pour garantir une bonne gouvernance nationale et locale qui est en faveur de la conservation des ressources forestières. Dans cette optique, le gouvernement Centrafricain devrait assumer ses responsabilités en incluant dans ses budgets annuels les frais de fonctionnement des divers comités et en exigeant de ces fonctionnaires une participation active aux travaux des comités dans le cadre de leurs fonctions habituelles sans nécessaire compensation.

***L’appui technique et administratif du PNUD est efficace. Le principal défi est le transfert de responsabilité à la partie gouvernementale***

L’assistance technique du PNUD consiste à l’élaboration des documents de projets, au coaching des coordonnateurs nationaux de projets dans la préparation de plan de travail annuel et de budgets annuels, à la révision des rapports (trimestriels, annuels et de fin de projet) et à la mise à disposition de l’expertise internationale. Le transfert de responsabilité du PNUD au gouvernement hôte pour une plus grande appropriation devrait progressivement se faire dans les domaines de la conception et formulation des projets.

La principale faiblesse de l’appui technique se situe au niveau du suivi régulier et de l’évaluation interne de la mise en œuvre des projets

**Résultats et efficacité des interventions**

***Le portefeuille du PNUD peut produire des effets positifs pour l’environnement national et mondial au chapitre de la conservation de la biodiversité. Bien que les avantages locaux soient visibles dans la région de Bangassou, ils ne permettent pas encore d’offrir des stimulants importants pour soutenir les activités de conservation.***

Le soutien du PNUD a joué un rôle essentiel dans la planification initiale, l’expansion et la gestion de l’environnement en Centrafrique. Cette aide a donné lieu entre autres à une meilleure consultation des parties prenantes et à la création et à la gestion de savoir dans le secteur de la conservation de la biodiversité, la gestion durable des terres, et le secteur énergie.

Les impacts du projet Bangassou sont visibles notamment dans l’appropriation effective des ressources de la forêt par ses utilisateurs et le changement qualitatif chez les bénéficiaires, notamment les CED, CLED et UGED dans leur perception de la conservation de la forêt, et la défense de ce patrimoine communautaire. Mais les résultats du projet sont fragiles et réversibles car il est arrivé à terme au moment où le processus d’appropriation de la gestion des acquis développés ainsi que des bénéfices attendus n’était pas encore suffisamment avancé et consolidé. D’autre part, les problématiques au cœur de la gestion durable des ressources naturelles demeurent : feu de brousse, forte dépendance sur les ressources de la faune, exploitation irrationnelle des ressources ligneuses et non ligneuses.

L’aide du PNUD à la lutte contre la dégradation des sols devrait se traduire par la détermination et la diffusion des pratiques exemplaires à l’égard de la gestion durable des terres, par le renforcement des capacités à l’échelle locale et par un mode de faire-valoir plus efficace et plus efficient. Cela pourrait procurer à la Centrafrique un outil efficace pour lutter contre la dégradation des sols et la désertification, mais la mise en œuvre au niveau local n’a pas encore commencé.

Le financement du PNUD à l’égard du renforcement du cadre politique du secteur énergie a joué un rôle de catalyseur en ce qu’il a permis de générer de nouvelles connaissances sur la situation énergétique de la RCA et d’adopter une loi cadre sur l’énergie qui favorise la libéralisation su secteur.

L’aide du PNUD a permis à la Centrafrique de s’acquitter d’une bonne part des exigences qui lui étaient imposées par les conventions internationales ratifiées, ce qui rend le pays admissible à plusieurs financements donc le FEM, bien que certaines activités habilitantes se poursuivent toujours.

**Le renforcement des capacités nationales, la gestion du savoir et les leçons tirées des expériences dans une perspective de continuité dans l’utilisation des résultats s’accompagnent de certaines lacunes et des améliorations sont possibles à ce chapitre**

Les cadres nationaux qui ont été impliqués dans la mise en œuvre des projets ont démontré la motivation et une appropriation effective de l’encadrement reçue du PNUD et des consultants internationaux. De plus en plus les études de base et les formations sont conduites par les nationaux, ce qui augure de bonnes perspectives dans la continuité des actions.

En ce qui concerne le seul projet de terrain, le projet Bangassou, il s’est achevé sans que les ONG locales notamment les Organes communautaires (CLED, CED, CPED et RFAED), véritable vecteur de continuité, ne soient suffisamment prêtes pour relayer le projet. Toutes les conditions pour leur assurer une certaine autonomie et au-delà une capacité opérationnelle adéquate n’étaient pas réunies.

Le projet Bangassou a généré un ensemble de connaissances considérables, qui a été bien géré pendant le stade de mise en œuvre du projet. Cependant, la situation a posteriori a révélé quelques faiblesses comme le manque de structures de soutien financier et institutionnel permettant de poursuivre la génération et la diffusion des connaissances. L’évaluation a également fait ressortir qu’un important outil tel qu’un centre ou groupe d’échange d’informations ou de meilleurs pratiques sur la biodiversité ou la gestion durable de l’environnement n’existe pas, ce qui réduit par conséquent la prise en charge par le pays au chapitre des leçons apprises.

***Les femmes sont suffisamment prises en compte dans la mise en œuvre et les résultats au niveau local et régional mais moins au niveau national***

Dans le cadre du projet Bangassou, les femmes ont représenté près de 10% des personnes formées dans les domaines aussi divers que la cartographie des terroirs, inventaires écologiques, communication sociale, gestion administrative et comptable, montage et suivi des microprojets, gestion du fond d’entreprise communautaire. Elles ont représentées 60% des emplois générés par le FEC.

Pour ce qui est de la situation au niveau national, les femmes sont peu impliquées dans la coordination nationale des projets et les études thématiques.

***L’éloignement des zones d’action, leur enclavement et les conditions de sécurité pèsent négativement sur le bon déroulement des interventions du PNUD.***

De nombreuses missions de suivi, d’évaluation, d’encadrement ou de recherches sont reportées ou annulées en raison de l’état des routes ou de l’insécurité, ce qui affecte l’efficience des actions.

***La méconnaissance et le non-respect des procédures administratives et financières du PNUD freinent l’exécution de projets***

Les retards récurrents aux décaissements des fonds par le PNUD freine l’exécution des projets, démotive les consultants et coordonnateurs nationaux et accroit la pression de mise en œuvre en fin d’année avec effets sur la qualité des produits obtenus. Cette situation est inhérente à la méconnaissance et/ou non respect des procédures administratives et financières du PNUD par les coordonnateurs de projet, au retard dans la production des rapports et des plans de travail annuel.

***La faible implication du PNUD au détriment du gouvernement hôte dans le processus de recrutement des Coordonnateurs de projet et consultants nationaux a diminué l’efficacité de certaines interventions***

Le PNUD n’a pas de droit de véto ou de non objection dans le recrutement des coordonnateurs et consultants nationaux. Il n’est donc pas possible de déceler à temps les insuffisances des cadres désignés par le gouvernement hôte, sauf parfois à posteriori comme cela a été le cas pour le projet ANCR alors que le projet accusait des faiblesses managériales et techniques dès le début de sa mise en œuvre.

***Les compétences techniques et la crédibilité du PNUD facilite la mise en œuvre des interventions***

Sans l’encadrement rapproché du PNUD dans la préparation des plans de travail et la production des rapports, les retards dans l’exécution des projets auraient été plus importants. De plus, le PNUD jouie d’une bonne légitimité et crédibilité auprès du gouvernement au plus haut niveau, des partenaires au développement et des ONG et communautés locales.

***Le PNUD jouie d’une bonne visibilité en Centrafrique, mais devrait la renforcer***

La contribution du PNUD est reconnue par toutes les personnes interrogées, notamment en termes de contribution financières et techniques à la mise en place d’un cadre politique et institutionnel favorable à une gestion durable de l’environnement. Le PNUD est identifié comme le principal partenaire du gouvernement Centrafricain et un partenaire influent, notamment au niveau de l’évolution du cadre légal.

**RECOMMANDATIONS**

On peut déduire de ces conclusions que si le PNUD souhaite conserver son rôle de principal catalyseur dansla mise en place d’un cadre politique et institutionnel favorable à une gestion durable de l’environnement en Centrafrique et améliorer son efficacité et l’impact de ces interventions, il pourrait adopter les recommandations suivantes.

**Recommandations au PNUD**

***Mobiliser les financements pour la mise en œuvre de la deuxième phase du projet Bangassou***

La population et les cadres nationaux ont démontré la refondation de l’identité communautaire et une appropriation des ressources de la forêt par ses utilisateurs. Ceci a permis de démarrer la prise en charge des ressources de la forêt par les CED, CLED, et UGED, dans le cadre de la gestion durable. Il faudrait consolider ces actions par la mise en œuvre d’une deuxième phase. Le but est :

d’assurer la mobilisation continue pour garantir la pérennisation du système communautaire de gestion de la biodiversité des écosystèmes, moyennant des options alternatives d’utilisation durable des ressources de la forêt dans un cadre hautement décentralisé.

Renforcer les capacités de la coordination et de la gestion locale.

**Renforcer le système de suivi-évaluation des projets**

Les contrats PNUD-Gouvernement hôte devrait être amélioré en intégrant au préalable des décaissements, l’atteinte de certains produits spécifiquement ciblés, en plus des rapports trimestriels.

Le format des plans de travail annuel devra inclure les indicateurs objectivement vérifiables et les sources de vérification.

La cheville ouvrière de la gestion durable de la biodiversité est le suivi écologique qui permet de mesurer les impacts. Le suivi écologique sera inclus dans tous les projets de terrain avec pour objectif principal le suivi-évaluation orienté vers les impacts des résultats du développement du projet et le suivi-écologique permanent orienté à la conservation de la biodiversité.

**Encourager la transparence dans le recrutement des coordonnateurs et consultants nationaux**

La procédure de sélection des coordonnateurs et consultants nationaux gagnera en transparence et crédibilité favorisant une véritable concurrence. La diffusion des appels à candidature sera plus élargie et les délais de soumission des dossiers acceptables. Par ailleurs, Il est recommandé au PNUD de jouer un rôle plus actif dans la désignation des coordonateurs de projet en exigeant du gouvernement-hôte, responsable du processus de sélection, un « avis de non objection » du PNUD sur les deux meilleurs candidats retenus par le gouvernement.

**Renforcer les capacités nationales en matière de gestion du cycle des projets**

Une plus grande appropriation et de meilleures perspectives de continuité des résultats seront assurés par la formation des cadres nationaux (femmes incluses) sur la conception/:formulation des projets, la mise en œuvre, le rapportage, le suivi-évaluation et la planification stratégique.

**Clarifier les procédures financières et comptables**

Faute de manuel de procédure financière et comptable au niveau du gouvernement hôte, Il est impératif que le PNUD organise annuellement une session de formation ou recyclage à ces procédures.

**Stimuler la mise en place d’un cadre de concertation des partenaires au développement**

En tant que moteur dans la formulation des politiques nationales en matière environnementale, le PNUD devra inviter les partenaires au développement à mettre en place un cercle de concertation pour favoriser la synergie des actions et éviter les duplications. Ce serait également un instrument de plaidoyer et de pression.

**Renforcer les efforts d’échange des expériences et de meilleures pratiques**

La mise en place d’un mécanisme d’information et de gestion de la connaissance, et de partage des meilleures pratiques permettra au PNUD de mesurer les effets et les impacts de ces interventions, d’en tirer les leçons et de diffuser cette connaissance au niveau national voire sous-régional.

**Encourager et soutenir le gouvernement dans la mise en place d’un cadre stratégique global de gestion du secteur foret et environnement en Centrafrique**

Les interventions actuelles du PNUD et des autres partenaires au développement bien que pertinentes cadrent avec des conventions spécifiques ou des priorités thématiques sans vision globale et sans définition de cibles à court, à moyen et à long terme pour le secteur foret et environnement Centrafricain. La mise en place d’un cadre stratégique global su secteur forêt-environnement, fondé sur une approche de d’appropriation et de responsabilisation du gouvernement Centrafricain, et soutien financier et technique à long terme qui repose sur l’apport de bailleurs de fonds multiples, offre la possibilité de collaboration fructueuse entre gouvernement, la société civile, le secteur privé et les collectivités afin de s’attaquer à la gouvernance de l’environnement et au sous-investissement dans ce secteur et, par conséquent, de favoriser la viabilité financière, institutionnelle et socio-économique des interventions respectives de chaque partenaire au développement.

**Accroitre la présence et l’appui du PNUD dans l’élaboration du DRSP de deuxième génération**

Le PNUD devra placer aux centres de ces préoccupations l’intégration de l’environnement dans le DRSP en cours de révision. Pour ce faire il devra mobiliser les ressources humaines et financières indispensables à cette initiative porteuse d’espoir la plus importante pour la croissance équilibrée et le développement durable de la Centrafrique.

La contribution du PNUD s’attèlera à assurer que l’environnement ne figure pas dans le DRSP comme secteur transversal simplement mais en tant que pilier à part entière. Là est le véritable défi du PNUD pour les prochaines années. Il s’agira également d’aider le gouvernement à insérer la contribution économique et financière de l’environnement dans la comptabilité nationale.

**Recommandations au gouvernement Centrafricain**

**Opérationnaliser les comités de pilotage**

Le gouvernement Centrafricain assumera ses responsabilités en incluant dans ses budgets annuels les frais de fonctionnement des divers comités et en exigeant de ces fonctionnaires une participation active aux travaux des comités dans le cadre de leurs fonctions habituelles sans nécessaire compensation.

**Mettre en place un mécanisme de contrôle financier des projets à exécution nationale et améliorer la redevabilité gouvernementale**

Le contrôle de la gestion financière par une ségrégation des taches d’ordonnancement et d’exécution des dépenses, et une validation des rapports financiers avant transmission au PNUD améliorera la transparence dans la gestion financière.

**Revitaliser le Comité National chargé de la Protection et de l’Utilisation Rationnelle de l’Environnement**

Le Comité National chargé de la Protection et de l’Utilisation Rationnelle de l’Environnement a été créé en 1989 avec pour objectifs d’intégrer les différents aspects de l’environnement dans les politiques, stratégies, programmes et projets de développement. Il est impératif de le revitaliser et de le placer sous la tutelle du Ministère en charge de l’environnement.